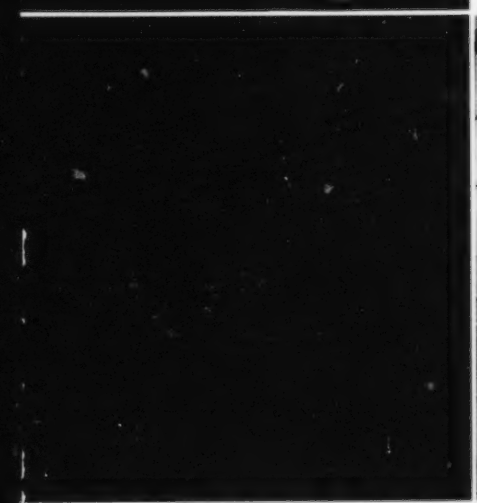
Rapport annuel 2008



Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificateur général, j'ai le plaisir de vous soumettre le *Rapport annuel 2008* du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général,

Jim McCarter, CA

Automne 2008

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport, au prix de 9,00 $, en communiquant avec Publications Ontario au 416-326-5300 ou par interurbain sans frais au 1-800-668-9938. Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à **www.auditor.on.ca**.

© 2008, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2617 (imprimé)
ISBN 978-1-4249-8157-1 (imprimé), 2008
ISSN 1911-7086 (en ligne)
ISBN 978-1-4249-8158-8 (PDF), 2008

Photos en couverture :
en haut à droite : © iStockphoto.com/Rob Broek
au milieu à gauche : © iStockphoto.com/Catherine Yeulet
au milieu au centre : © iStockphoto.com/Frank van den Bergh
au milieu à droite : © iStockphoto.com/Stepan Popov
en bas à gauche : © iStockphoto.com/Cosmonaut Creative Media, LLC
en bas au centre : © iStockphoto.com/Erics Photography

Table des matières

Chapitre 1 **Aperçu, résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et rapports spéciaux** 5

Chapitre 2 **Comptes publics de la province** 27

Chapitre 3 **Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources** 56

Section 3.01 Programmes de lutte contre les dépendances 57
Section 3.02 Services en établissement pour adultes 83
Section 3.03 Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton 120
Section 3.04 Organismes de services de santé mentale pour enfants et jeunes 145
Section 3.05 Sécurité des véhicules utilitaires et programme d'application 170
Section 3.06 Services communautaires de santé mentale 199
Section 3.07 Services aux tribunaux 234
Section 3.08 Division de l'emploi et de la formation 267
Section 3.09 Salubrité des aliments 305
Section 3.10 Taxe sur l'essence, le diesel et le tabac 331
Section 3.11 Gouvernance des conseils d'administration des hôpitaux 350
Section 3.12 Agence ontarienne des eaux 369
Section 3.13 Réfection et entretien des écoles 398
Section 3.14 Éducation à l'enfance en difficulté 419

Chapitre 4 **Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources de 2006** 446

Section 4.01 Programme de bien-être de l'enfance 446
Section 4.02 Sociétés d'aide à l'enfance 446
Section 4.03 Collèges communautaires – Acquisition de biens et services 447
Section 4.04 Gestion des incendies de forêt 450
Section 4.05 Hôpitaux – Administration de l'équipement médical 457
Section 4.06 Hôpitaux – Gestion et utilisation de l'équipement d'imagerie diagnostique 465

Section 4.07	Hydro One Inc. — Acquisition de biens et services	477
Section 4.08	Régime d'assurance-santé de l'Ontario	488
Section 4.09	Ontario Power Generation — Acquisition de biens et services	496
Section 4.10	Société immobilière de l'Ontario — Services de gestion des immobilisations et des locaux	504
Section 4.11	Conseils scolaires — Acquisition de biens et services	511
Chapitre 5	**Examen de la publicité gouvernementale par le vérificateur général**	516
Chapitre 6	**Comité permanent des comptes publics**	532
Chapitre 7	**Bureau du vérificateur général de l'Ontario**	535
Annexe 1	**Organismes de la Couronne**	558
Annexe 2	**Sociétés contrôlées par la Couronne**	560
Annexe 3	**Arrêtés du Conseil du Trésor**	562

Chapitre 1

Aperçu, résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et rapports spéciaux

Aperçu

UNE AUTRE ANNÉE OCCUPÉE

Dans la présente introduction à mon sixième rapport annuel à l'Assemblée législative, je tiens tout d'abord à donner un aperçu du travail accompli par le Bureau du vérificateur général au cours de l'année écoulée, qui a été extrêmement occupée.

En tant qu'organisme de vérification, le Bureau est quelque peu atypique dans la mesure où le travail qu'il exécute porte moins sur des vérifications financières que sur ce que nous appelons des vérifications de l'optimisation des ressources. Il s'agit en fait d'évaluer si la prestation des services publics s'effectue de manière fiable et rentable et si elle est conforme aux pratiques exemplaires établies en Ontario et dans d'autres provinces. Nous vérifions des ministères, des organismes de la Couronne et, depuis quelques années, des organismes du secteur parapublic tels que des conseils scolaires, des hôpitaux, des collèges, des universités, des fournisseurs de services sociaux communautaires et d'autres organismes financés par le gouvernement.

L'an passé, j'ai souligné qu'au cours de la dernière décennie le Bureau avait effectué 12 vérifications de l'optimisation des ressources en moyenne par année. Il en a exécuté 14 cette année, dont les résultats sont indiqués au chapitre 3. Nous avons également procédé à des vérifications qui ont donné lieu à la publication de trois rapports spéciaux au cours de l'année, dont deux sur demande expresse d'un ministre. Le troisième rapport, qui portait sur les infections nosocomiales, a été publié séparément au cours de l'automne 2008, au lieu d'être inclus dans notre Rapport annuel – comme cela se fait habituellement en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. J'ai procédé ainsi parce que le Comité permanent des comptes publics nous avait demandé d'envisager de présenter les résultats de cette vérification dès le travail achevé.

Notre vérification des états financiers de la province et de ceux de nombreux organismes de la Couronne constitue un élément essentiel pour ce qui est de « boucler la boucle de l'obligation redditionnelle », en vue de garantir que des renseignements financiers crédibles sont communiqués à l'Assemblée législative et aux Ontariens. Les résultats de notre vérification des états financiers

consolidés de la province, ainsi que certaines constatations liées à notre travail de vérification financière, sont présentés au chapitre 2.

Chaque année, nous procédons également à un suivi des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de nos vérifications de l'optimisation des ressources effectuées deux ans auparavant. Les résultats de ce travail sont présentés au chapitre 4.

Je suis heureux d'annoncer que nous nous sommes acquittés de nos responsabilités aux termes de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, tel qu'il est indiqué au chapitre 5. En vertu de cette Loi, nous sommes tenus d'examiner les propositions de publicités gouvernementales destinées à la télévision, à la radio, aux journaux, aux magazines et aux tableaux d'affichage, ainsi que celles devant être livrées dans les ménages par courrier en vrac. Notre examen vise à s'assurer que les publicités n'ont pas pour principal objectif de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir.

Je tiens également à souligner le travail accompli durant l'année par le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative. Ce Comité représentatif de tous les partis a tenu des audiences sur un certain nombre de vérifications de l'optimisation des ressources présentées dans mon *Rapport annuel 2007*. Il ne fait aucun doute que, par ses activités, le Comité améliore la reddition de comptes des ministères et des organismes publics et parapublics auprès de l'Assemblée législative et des citoyens de la province.

IMPORTANCE DE LA SURVEILLANCE

En examinant les résultats des 14 vérifications de l'optimisation des ressources et des trois rapports spéciaux publiés cette année, je me suis souvenu des commentaires que j'avais formulés il y a trois ans, lorsque j'ai fait la synthèse des résultats de nos vérifications de l'optimisation des ressources de 2005. J'avais notamment constaté à quel point il est important de procéder à une surveillance rigoureuse de la gestion pour veiller à ce que les services au public soient offerts de façon économique, efficiente et efficace. J'avais également noté à ce moment qu'une telle supervision devait exister non seulement pour les services fournis directement par le personnel ministériel, mais aussi pour les services dont la prestation est déléguée à d'autres organismes ou à des municipalités chargés de les offrir au nom du gouvernement.

Ces constatations et d'autres observations que je fais tous les ans au sujet des lacunes et des faiblesses de la prestation de services publics peuvent sembler très éloignées de la réalité quotidienne des Ontariens, mais rien ne saurait être plus faux. La tragique explosion de gaz propane qui s'est produite cet été à Toronto nous a rappelé à quel point il est important d'assurer une surveillance adéquate et quels sont les risques contre lesquels cette surveillance doit nous protéger.

Mon premier rapport annuel à l'Assemblée législative, en 2003, contenait plusieurs constatations relatives à la Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS), l'organisme sans but lucratif financé par l'industrie qui s'est vu confier la responsabilité concernant la sécurité et les inspections de divers secteurs, dont celui du ravitaillement en propane. Bien que nous n'ayons pas l'autorisation de vérifier directement la CNTS, il nous était apparu de façon évidente, d'après le travail que nous avions pu effectuer, que le ministère de la Consommation et du Commerce (aujourd'hui le ministère des Petites entreprises et des Services aux consommateurs) n'exerçait pas une surveillance adéquate des pouvoirs délégués, dont la plus grande partie était conférée à la CNTS. Plus particulièrement, nous avions conclu que « le ministère ne pouvait pas être sûr qu'elles [les autorités administratives] offraient une protection adéquate au public et aux consommateurs » et que « [les] inspections, enquêtes et autres activités d'exécution conduites par les autorités administratives en conséquence des infractions décelées n'étaient pas surveillées de façon adéquate par le ministère ».

Nous ne savons pas dans quelle mesure on a donné suite aux préoccupations que nous avions

exprimées il y a cinq ans. Cependant, cet exemple concret indique bien les risques potentiels et montre très clairement l'importance d'une surveillance adéquate.

Cette année encore, dans le cas d'un certain nombre de vérifications, nous avons conclu que la surveillance était insuffisante. Cela découlait la plupart du temps du fait que le ministère responsable de la surveillance ou de l'octroi du financement ne disposait pas d'assez d'information pour évaluer le caractère adéquat du service fourni. Dans certains cas, la prestation des services ou les responsabilités avaient été déléguées.

Je reconnais qu'il est souvent difficile de concilier parfaitement la surveillance générale appropriée avec la nécessité d'effectuer une microgestion, surtout lorsque les services gouvernementaux sont offerts par des organismes parapublics ou des organismes d'autres secteurs. Les organismes doivent avoir l'autonomie requise pour assurer leur fonctionnement quotidien sans l'intervention constante des gestionnaires ministériels, mais ceux-ci doivent veiller à ce qu'une relation redditionnelle efficace soit en place et à ce que des renseignements suffisants, utiles et crédibles soient reçus et évaluées, de manière à garantir que le public obtient de façon rentable et rapide le niveau de service voulu. Cette année, certaines vérifications ont révélé que le juste équilibre n'avait pas encore été atteint dans des cas où la prestation des services avait été déléguée, plus particulièrement dans les domaines suivants :

Programmes de désintoxication

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a récemment délégué aux 14 Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) la responsabilité de surveiller les organismes communautaires de traitement de la toxicomanie. Cependant, les RLISS ne disposent à ce jour ni des renseignements ni des ressources nécessaires pour savoir si les organismes s'assurent d'identifier les personnes ayant un problème de toxicomanie et de leur offrir le traitement dont elles ont besoin.

Organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse avait donné peu d'orientation aux organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes en ce qui a trait au genre de services devant être offerts, disposait de données minimales sur les listes d'attente et n'avait généralement pas assez de renseignements sur les résultats atteints par les organismes avec les fonds octroyés. En conséquence, le Ministère ne pouvait évaluer avec certitude si les enfants et les jeunes ayant des problèmes de santé mentale recevaient en temps opportun les soins et les traitements requis.

Services communautaires de santé mentale

Comme ils le font pour les fournisseurs de services de traitement de la toxicomanie, les RLISS doivent maintenant veiller à ce que les fournisseurs de services communautaires offrent aux personnes ayant des problèmes de santé mentale le niveau de soins qui leur permettra de mener une vie satisfaisante au sein de la collectivité. La vérification a révélé (à l'instar des vérifications de 1997 et de 2002 de ce programme, qui était alors exécuté par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée) que l'insuffisance de renseignements empêchait de savoir si l'objectif était atteint. Étant donné qu'il y a eu récemment une diminution importante du nombre de personnes ayant une maladie mentale dans les établissements, il est absolument essentiel que des systèmes de soutien communautaires adéquats soient en place si l'on veut que ces personnes puissent bien se débrouiller quand elles réintègrent la collectivité.

Division de l'emploi et de la formation

La demande de gens de métier qualifiés sur le marché du travail ontarien ne pourra être comblée que si les apprentis achèvent avec succès leurs programmes de formation; or, la moitié d'entre eux n'ont pas réussi leur formation. Le

ministère de la Formation et des Collèges et Universités ne disposait pas d'assez de renseignements pour expliquer ce taux d'échec. Le Ministère ne savait pas non plus si les clients ayant obtenu une aide financière par l'entremise du programme de développement des compétences travaillaient encore dans les domaines pour lesquels ils avaient reçu une formation et si les clients du programme d'aide au travail indépendant parvenaient à maintenir les nouvelles entreprises qu'ils avaient démarrées avec l'assistance du Ministère.

PROGRÈS INSUFFISANTS DANS DES DOMAINES AYANT FAIT L'OBJET DE VÉRIFICATIONS ANTÉRIEURES

Certaines des vérifications de cette année portaient sur des programmes ayant été précédemment vérifiés dans le cadre de notre démarche de vérifications périodiques. Nous avons constaté relativement à un certain nombre de ces vérifications que, bien que des progrès aient été réalisés dans la résolution de questions que nous avions abordées dans la vérification précédente, il y a des problèmes cruciaux qui n'ont pas été réglés de façon adéquate, dont certains peuvent avoir une incidence sur la sécurité publique. Voici quelques exemples :

Services en établissement pour adultes

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels continue d'éprouver de graves problèmes relatifs à l'absentéisme des agents de correction. Bien que le suivi de 2002 ait indiqué que le nombre moyen de jours de congé de maladie avait légèrement diminué par rapport au nombre indiqué dans notre *Rapport spécial sur l'obligation de rendre compte de l'optimisation des ressources* de l'an 2000 (il est passé de 16 à 14), notre vérification de cette année a révélé que la moyenne s'élevait à plus de 32 jours et que le Ministère devait maintenant débourser 20 millions de dollars par année pour payer les coûts des heures supplémentaires et du personnel engagé à forfait.

Sécurité des véhicules utilitaires et application de la loi

Malgré certaines initiatives valables prises par le ministère des Transports en vue d'améliorer la sécurité des véhicules utilitaires depuis 1997, année de notre dernière vérification, plus de 90 % de la totalité des collisions en Ontario mettent en cause aujourd'hui encore des véhicules utilitaires. Il faut renforcer davantage les procédures visant à s'assurer que les conducteurs à haut risque sont ciblés aux fins de l'inspection des véhicules et des installations, ainsi que les mesures d'application. Par exemple, en 2007, seulement trois véhicules utilitaires sur 1 000 étaient soumis à une inspection routière.

Services aux tribunaux

L'arriéré de dossiers d'accusations criminelles dans les tribunaux de l'Ontario a continué de croître. Dans une de ses décisions, la Cour suprême du Canada a mentionné qu'une période de huit à dix mois constitue un délai raisonnable pour qu'une affaire criminelle soit entendue par un tribunal. Le fait qu'il y ait un arriéré croissant d'environ 106 000 dossiers d'accusations criminelles en suspens depuis plus de huit mois est donc particulièrement préoccupant. L'une des principales causes de cet arriéré accru est que, durant la dernière décennie, le nombre moyen de comparutions devant la cour avant qu'une affaire soit entendue a augmenté de 50 % – il est passé de 5,9 en 1997 à 9,2 en 2007. Bien qu'il s'agisse là d'un facteur important de l'arriéré croissant, le ministère du Procureur général ne dispose pas de renseignements adéquats sur les raisons expliquant cette augmentation considérable.

Salubrité des aliments

Nous avions constaté, dans notre vérification de 2001, des lacunes dans l'inspection des abattoirs et des distributeurs de produits laitiers par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, et elles n'avaient toujours pas été entièrement réglées au moment de

notre vérification de cette année. Des lacunes récurrentes dans la surveillance des abattoirs titulaires d'un permis provincial, des usines de traitement du lait et des usines de transformation de la viande (dont le Ministère est responsable depuis 2005) donnent à penser qu'un certain nombre d'installations pourraient avoir des problèmes de salubrité. Le Ministère a indiqué qu'il n'y avait aucun risque immédiat pour la santé, mais nous nous attendions à ce qu'un régime d'inspection axé sur le risque plus rigoureux soit en place dans certains cas.

Taxes sur l'essence, le diesel et le tabac

En général, les politiques, procédures et systèmes de technologie de l'information actuels du ministère du Revenu ne suffisent toujours pas à s'assurer que les bons montants de taxes sur l'essence, le diesel et le tabac sont déclarés et payés. Nous étions particulièrement préoccupés par l'importance potentielle de l'écart concernant la taxe sur le tabac, soit la différence entre le montant de la taxe relative aux produits du tabac qui devrait être perçu et le montant qui est perçu dans les faits. Cet écart s'est considérablement accru depuis notre vérification de 2001 et pourrait aujourd'hui se situer autour de 500 millions de dollars.

Éducation de l'enfance en difficulté

Bien que des progrès aient été réalisés depuis notre dernière vérification en 2001, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires que nous avons visités cette année ne disposaient toujours pas de renseignements suffisants sur les élèves ayant des besoins spéciaux, notamment en ce qui concerne l'efficacité des programmes d'éducation à leur intention. Ces renseignements sont particulièrement importants étant donné que le financement affecté à l'éducation de l'enfance en difficulté a augmenté de plus de 50 % depuis 2001-2002, alors que le nombre d'élèves servis n'a augmenté que de 5 % environ.

Conclusion

Compte tenu des éléments complexes et des priorités concurrentes dont il faut tenir compte dans la planification et la gestion des programmes et services susmentionnés, nous ne nous attendons pas à ce que les améliorations soient apportées du jour au lendemain. Cependant, notre dernière vérification remonte à six ans pour la plupart de ces programmes, et des problèmes importants persistent dans plusieurs domaines clés. Il apparaît de façon évidente que des améliorations sont requises dans ces domaines.

ÉTATS FINANCIERS DE LA PROVINCE

Aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, je suis tenu de communiquer tous les ans les résultats de mon examen des états financiers consolidés de la province. Je suis heureux d'annoncer que, à mon avis, les états financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 donnent une image fidèle de la situation financière de l'Ontario et des résultats des activités. Je souligne également, au chapitre 2, que les gouvernements successifs de l'Ontario ont réalisé des progrès notables ces 15 dernières années dans leurs pratiques de communication des renseignements financiers, grâce à la mise en œuvre des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).

Cependant, comme il est expliqué au chapitre 2, je suis particulièrement préoccupé par une question qui a émergé durant la dernière année au sujet de certaines dispositions de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi), adoptée le 14 mai 2008. Selon ces dispositions, toutes les opérations effectuées en vertu de la Loi doivent être comptabilisées comme des dépenses de la province dans les états financiers consolidés (qu'elles soient ou non admissibles à titre de dépenses aux termes des principes comptables généralement reconnus établis par le CCSP). Lorsque le projet de loi a été déposé, j'ai écrit au sous-ministre des Finances

et au secrétaire du Conseil du Trésor, avec copie au ministre, ainsi qu'au président du Comité permanent des finances et des affaires économiques pour leur demander d'abroger les dispositions en question. J'ai proposé de comparaître devant le Comité pour discuter de mes inquiétudes, mais la majorité gouvernementale au Comité a rejeté une motion qui aurait permis ma comparution. La Loi a été adoptée peu de temps après sans qu'on ait tenu compte de mes préoccupations. Je ne suis pas en faveur de l'édiction de principes comptables par l'entremise de l'adoption de lois, car, à mon avis, le gouvernement devrait se conformer aux principes comptables généralement reconnus pour les administrations publiques énoncés par le CCSP, un organisme indépendant chargé d'établir les normes visant à déterminer comment doivent être comptabilisées toutes les opérations d'un gouvernement.

Résumés des vérifications de l'optimisation des ressources

Les vérifications de l'optimisation des ressources figurant au chapitre 3 du rapport annuel sont résumées ci-après. Dans le cadre de chacune de ces vérifications, nous avons formulé un certain nombre de recommandations, et les ministères et organismes publics et parapublics concernés se sont engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

3.01 PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LES DÉPENDANCES

À l'échelle de la province, plus de 150 fournisseurs offrent des services de traitement des dépendances. Avant l'adoption de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*, ces fournisseurs devaient rendre compte aux sept bureaux régionaux du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Cette loi a permis au Ministère de déléguer la responsabilité de surveiller ces fournisseurs à 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) répartis dans toute la province. Le Ministère demeure le responsable ultime du système de soins de santé. Il doit s'assurer que les RLISS rendent compte du rendement du système de santé local et que tous les résidents de l'Ontario ont accès aux mêmes services de soins de santé.

Durant l'exercice terminé le 31 mars 2007, le Ministère a versé 129 millions de dollars en paiements de transfert pour les programmes de lutte contre les toxicomanies et le jeu compulsif. Ces 129 millions de dollars représentaient une hausse de 31 millions de dollars, soit 32 %, par rapport au financement constaté au moment de notre dernière vérification en 1999. Nous avons constaté qu'il restait encore beaucoup de travail à faire pour que les personnes souffrant d'une dépendance soient identifiées et reçoivent les services dont elles ont besoin de manière rentable. En outre, du moins à court terme, la plupart des RLISS auront du mal à assumer avec efficacité la responsabilité de surveiller les fournisseurs de services locaux. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Plus de 90 % de la population qui, selon les estimations du Ministère, a besoin de services de traitement d'une dépendance n'a pas été identifiée comme ayant besoin de traitement, ne cherche pas activement à obtenir un traitement ou n'a pas accès aux services nécessaires.
- La majorité des fournisseurs de services de traitement des dépendances n'ont pas déclaré la période d'attente pour l'obtention de certains de leurs services ou de tous leurs services, comme ils étaient censés le faire. Dans le cas des fournisseurs qui l'ont fait, on constate des périodes d'attente considérablement longues, ainsi que des écarts importants entre les fournisseurs. Par exemple, un jeune souhaitant obtenir de l'aide pour régler un problème de toxicomanie peut devoir attendre entre une journée et 210 jours pour une évaluation initiale de son cas, la période d'attente moyenne s'établissant à 26 jours.

- Bien que l'un des objectifs du Ministère soit d'offrir les services de traitement des dépendances le plus près possible du lieu de résidence des clients, entre 2004-2005 et 2007-2008, environ 200 jeunes ayant demandé de l'aide pour régler des problèmes de dépendance ont été envoyés à l'extérieur du pays, à un coût moyen d'environ 40 000 $ par personne.
- Le financement des programmes de lutte contre les dépendances était fondé sur les niveaux de financement antérieurs plutôt que sur les besoins évalués. Une analyse effectuée par le Ministère révèle que le financement par habitant dans l'ensemble des 14 RLISS varie de 3 $ à plus de 40 $. Cela signifie que des clients ayant des besoins similaires peuvent recevoir des services de niveaux considérablement différents, selon la région de la province où ils vivent.
- La plupart des fournisseurs visités nous ont dit que, malgré l'augmentation de la demande, ils avaient dû réduire leurs effectifs et leurs services de traitement des toxicomanies parce que le financement n'avait pas augmenté au même rythme que l'inflation.
- Nous avons observé des différences importantes dans le nombre de cas et les coûts des fournisseurs de services pour des traitements similaires. Par exemple, les lignes directrices à l'intention des fournisseurs de services de traitement de la dépendance au jeu recommandent un volume de 50 à 60 clients par année pour le premier conseiller et de 100 à 120 clients par année pour chaque conseiller supplémentaire. Cependant, près de la moitié des fournisseurs servaient moins de 50 clients par année et par conseiller. Dans un cas, ce nombre était de seulement trois clients par conseiller, à un coût annuel de 26 000 $ par client.

3.02 SERVICES EN ÉTABLISSEMENT POUR ADULTES

La division des Services en établissement pour adultes (SEA) du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) gère 31 établissements correctionnels pour adultes incarcérés en Ontario, dont des contrevenants reconnus coupables purgeant une peine de moins de deux ans et des accusés en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès. En 2007-2008, les SEA ont engagé des dépenses de fonctionnement de 575 millions de dollars, dont la plus grande partie a servi à payer le salaire de 5 500 employés, pour incarcérer environ 8 800 détenus.

Au cours de la dernière décennie, le Ministère a dû faire face à un changement marqué dans la composition de la population carcérale, dont une augmentation de 11 % du nombre total de détenus et le doublement du nombre de détenus en détention provisoire qui doivent être placés dans des établissements à sécurité maximale. C'est une des raisons pour lesquelles, malgré un investissement de plus de 400 millions de dollars dans le renouvellement de l'infrastructure au cours des dix dernières années, le Ministère a été incapable de respecter son engagement à réduire considérablement la moyenne des coûts d'incarcération.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le Ministère s'est donné pour objectif de réduire les coûts de fonctionnement de ses établissements correctionnels pour qu'ils soient parmi les plus bas au Canada, mais les coûts en Ontario sont toujours les plus élevés par rapport à ceux des autres grandes provinces.
- La stratégie de transformation du Ministère, lancé en 2004-2005 dans le but d'éliminer 2 000 lits avant 2007-2008 et d'économiser 60 millions de dollars par année, n'a pas donné les résultats espérés. Les SEA comptent aujourd'hui presque 1 000 détenus de plus qu'au moment du lancement de la stratégie.

Les établissements correctionnels de l'Ontario fonctionnent actuellement à 100 % de leur capacité, et leur surpeuplement fait augmenter le risque de troubles occasionnés par les détenus, les problèmes de relations de travail et les problèmes de santé et de sécurité pour les membres du personnel et les détenus. Le Ministère entrevoit la possibilité d'une pénurie de 2 000 lits d'ici 2010-2011.

- En 2003, le Ministère s'est donné pour objectif de permettre à 1 300 contrevenants de purger leur peine dans la collectivité en utilisant des dispositifs électroniques pour surveiller leurs déplacements. Cependant, moins du tiers de l'objectif a été atteint.
- Le Ministère a réussi à établir des programmes de déjudiciarisation des détenus atteints de troubles mentaux et ainsi éviter qu'ils se retrouvent dans les établissements correctionnels. Toutefois, il ne disposait pas de données suffisantes sur l'état de santé mentale des détenus et ne savait pas s'il dispensait les traitements et les soins adéquats et appropriés aux détenus atteints de troubles mentaux et ayant des besoins particuliers.
- Les SEA n'avaient pas de données adéquates ni de pratiques de détection rigoureuses, comme les tests de dépistage aléatoires, pour déterminer la portée et l'incidence de la consommation d'alcool et de drogues illicites dans ses établissements.
- Les SEA continuent à être aux prises avec un grave problème d'absentéisme des agents correctionnels, incluant l'utilisation abusive des dispositions relatives aux congés de maladie et aux heures supplémentaires. Sur la base d'une journée de huit heures, les agents correctionnels ont pris en moyenne 32,5 jours de maladie au cours de l'année, ce qui a coûté quelque 20 millions de dollars aux SEA pour le remplacement des agents absents et la rémunération des heures supplémentaires. Les heures supplémentaires ont même permis à certains agents correctionnels de gagner plus de 140 000 $ au cours de l'année, soit plus du double de leur salaire de base annuel.

Le Ministère joue un rôle déterminant dans la formation d'un groupe de travail interprovincial et territorial dont le mandat est d'étudier l'évolution des caractéristiques de la population de détenus adultes et de repérer les possibilités de coopération dans la prestation des services correctionnels au Canada. Nous croyons qu'il s'agit là d'une bonne initiative qui pourrait aider à régler certains des problèmes susmentionnés.

3.03 PROJET DES PARTENARIATS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ DE L'HÔPITAL DE BRAMPTON

En août 2003, le William Osler Health Centre (WOHC) a conclu une entente avec un consortium du secteur privé pour l'aménagement d'un nouvel hôpital de 608 lits à Brampton, qui est devenu un des premiers hôpitaux de l'Ontario à adopter l'approche des partenariats entre les secteurs public et privé (P3). Aux termes de cette entente, le consortium assurerait la conception, la construction et le financement du nouvel hôpital, en plus de fournir certains services non cliniques. Le WOHC, pour sa part, s'engageait à verser des paiements mensuels au consortium du secteur privé sur la période de service de 25 ans visée par l'entente.

Après que le gouvernement alors au pouvoir lui eut donné pour directive d'adopter l'approche P3, le WHOC a comparé les coûts estimatifs de l'approvisionnement traditionnel, selon lequel le gouvernement construirait l'hôpital et fournirait les services non cliniques, et de l'impartition au secteur privé selon la formule P3. Nous avons conclu que l'évaluation n'était pas basée sur une analyse exhaustive des facteurs pertinents et qu'elle avait été faite trop tard pour pouvoir apporter des modifications ou des améliorations importantes au processus d'approvisionnement.

Le coût total sur la période de construction d'environ trois ans allant de 2004 à 2007 s'élevait à 614 millions de dollars, dont 467 millions pour la

conception et la construction à échelle réduite de l'hôpital, 63 millions principalement pour les modifications à apporter aux bâtiments afin de pouvoir installer l'équipement, et 84 millions en frais de financement.

Au cours de notre vérification, nous avons relevé un certain nombre de problèmes indiquant que le coût global aurait pu être moins élevé si l'hôpital et les services non cliniques connexes avaient été acquis selon l'approche traditionnelle. Par exemple :

- En septembre 2000, une société d'experts-conseils engagée par le WOHC a estimé que la conception et la construction d'un nouvel hôpital coûteraient environ 357 millions de dollars au gouvernement (l'estimation a été révisée à 381 millions en octobre 2001). Une deuxième société d'experts-conseils, engagée en janvier 2003, a estimé le coût à 507 millions de dollars (l'estimation a été révisée à 525 millions en novembre 2004). Nous avons émis des doutes concernant l'écart substantiel entre les deux estimations.
- Les coûts de l'approvisionnement traditionnel – c'est-à-dire la construction du nouvel hôpital et la prestation des services non cliniques par le gouvernement sur une période de 25 ans – avaient été largement surestimés. En effet, les coûts des services non cliniques incluaient des frais d'amortissement ainsi que le coût des services publics et de l'assurance biens – que le WOHC devrait payer, quel que soit le fournisseur de services non cliniques.
- Le WOHC a ajouté au coût estimatif, pour le gouvernement, de la conception et de la construction d'un nouvel hôpital 67 millions de dollars, ou 13 % du total, en risques de dépassement de coûts transférés au secteur privé. L'inclusion d'un montant si élevé ne nous semblait pas justifié, car un contrat bien structuré aux termes d'une entente d'approvisionnement traditionnelle aurait pu atténuer une grande partie des risques de dépassement des coûts.
- Les coûts d'emprunt de la province au moment de la conclusion de l'entente étaient inférieurs au coût moyen pondéré du capital facturé par le consortium du secteur privé. Or, ces économies potentielles n'avaient pas été prises en compte dans la comparaison des coûts de l'approvisionnement traditionnel à ceux de l'approche P3.

Comme dans toute expérience nouvelle, il y a inévitablement des leçons à apprendre. En réponse à nos recommandations relatives aux futurs projets P3, Infrastructure Ontario, l'organisme de la Couronne aujourd'hui chargé de gérer la majorité des projets d'infrastructure du gouvernement, et les ministères partenaires ont indiqué qu'ils avaient modifié leur façon d'aborder la plupart des points soulevés afin d'accroître le rapport coût-efficacité des projets en cours.

3.04 ORGANISMES DE SERVICES DE SANTÉ MENTALE POUR ENFANTS ET JEUNES

Le programme Services de santé mentale pour enfants et jeunes du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) verse des fonds à des organismes bénéficiaires de paiements de transfert qui fournissent une vaste gamme de services et de soutiens à des enfants et à des jeunes de 18 ans et moins qui ont des besoins en matière de santé mentale ou des troubles mentaux. En 2007-2008, les dépenses engagées au titre de ce programme s'élevaient à environ 502 millions de dollars, dont 434 millions ou 86 % ont été versés à des organismes bénéficiaires de paiements de transfert.

Si la vérification de 2003 portait sur la gestion de ce programme par le Ministère, la vérification de l'optimisation des ressources de cette année mettait l'accent sur quatre organismes particuliers offrant ces services. Elle faisait suite à l'élargissement, le 1er avril 2005, du mandat du Bureau du vérificateur général de l'Ontario aux organismes du secteur parapublic bénéficiaires de paiements de transfert.

Il s'agissait de notre première vérification de l'optimisation des ressources des organismes offrant ce programme.

Les services et soutiens types fournis dans le cadre du programme Services de santé mentale pour enfants et jeunes comprennent l'admission et l'évaluation, le counseling de groupe, individuel et familial, les programmes de traitement en établissement ou de jour, et l'intervention d'urgence. La plupart des dépenses se rapportent aux programmes et services hors établissement. Comme ce programme n'est pas régi par une loi, l'offre de services est limitée par la capacité existante du système, qui est largement déterminée par le montant et la répartition des fonds ministériels, plutôt que par les besoins.

Plusieurs de nos observations ressemblaient à celles formulées dans la vérification du Ministère effectuée en 2003. Nous avons constaté que les organismes devaient :

- améliorer ensemble leurs procédures d'évaluation et d'aiguillage à l'échelle de la province afin de prévenir les situations suivantes :
  - les parents dont l'enfant a un problème de santé mentale et qui ne savent pas où appeler pour obtenir de l'aide ou qui pourraient avoir à appeler différents organismes pour déterminer les services disponibles, ceux qui répondraient le mieux aux besoins de leur enfant, et la procédure à suivre pour les obtenir;
  - un enfant aux besoins moins graves ou moins urgents est traité alors qu'il n'y a pas de services disponibles pour un enfant aux besoins plus graves ou plus urgents.
- élaborer des normes de gestion raisonnable des cas pour la prestation d'un vaste éventail de services externes, et mettre en œuvre un processus interne d'évaluation de la qualité ou d'examen par les pairs pour déterminer si ces normes sont respectées;
- recueillir et communiquer des renseignements plus significatifs en ce qui concerne le nombre et le type de services fournis en contrepartie des fonds reçus et les résultats obtenus.

En outre, les organismes nous ont informés que, comme le financement de leurs programmes de base – ce qui comprend les activités administratives – avait peu ou pas augmenté ces 10 dernières années, ils avaient eu beaucoup de difficulté à maintenir leurs services de base. Pour y arriver, ils ont dû « prendre à Pierre pour donner à Paul », c'est-à-dire réaffecter des fonds à d'autres fins que celles auxquelles ils étaient destinés à l'origine. Malgré les contraintes financières actuelles, les organismes doivent se montrer plus vigilants et veiller à optimiser, et à pouvoir prouver qu'ils optimisent, les ressources. À cet égard, nous avons notamment recommandé aux organismes :

- de mettre en place ou d'adopter des pratiques d'achat en régime de concurrence et de s'assurer que toutes les factures à payer contiennent des renseignements suffisamment détaillés pour établir le caractère raisonnable des montants facturés et qu'elles ont été dûment approuvées avant le paiement;
- d'acquérir des véhicules à l'usage du personnel seulement lorsque cela s'avère économique et de renforcer les contrôles concernant les remboursements octroyés au personnel pour l'utilisation de voitures privées aux fins du travail;
- d'établir des points de repère raisonnables en matière de charge de travail qui permettraient aux fournisseurs de comparer leurs niveaux de dotation globaux.

3.05 SÉCURITÉ DES VÉHICULES UTILITAIRES ET PROGRAMME D'APPLICATION

La Division de la sécurité des usagers de la route (la Division) du ministère des Transports (le Ministère) concentre ses efforts sur l'amélioration de la sécurité et de la protection des usagers de la route en Ontario. Ses activités comprennent la réglementation des véhicules utilitaires qui circulent dans la province et l'application des normes de sécurité. En

2007-2008, le Ministère a consacré plus de 39 millions de dollars à son programme d'application des lois relatives aux véhicules utilitaires.

Les initiatives prises par le Ministère ont contribué à la réduction du taux d'accidents mortels impliquant des véhicules utilitaires et du taux de collisions par millier de kilomètres parcourus par des véhicules utilitaires. Cependant, comme 9,2 % des collisions qui se produisent en Ontario continuent d'impliquer un véhicule utilitaire, le Ministère doit multiplier ses efforts pour repérer les utilisateurs à risque élevé et renforcer ses activités d'application ainsi que sa surveillance des centres d'inspection privés des véhicules automobiles. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le Ministère a mis en œuvre plusieurs initiatives en matière de sécurité routière ciblant les véhicules utilitaires et leurs conducteurs, dont la limitation des heures de service des conducteurs, l'adoption d'une loi visant à réduire la vitesse des véhicules utilitaires, la mise en fourrière des véhicules ayant des défauts critiques et l'instauration d'un nouveau système d'évaluation de la sécurité des utilisateurs.
- Le Ministère compte sur le système d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire (système d'immatriculation UVU) pour assurer le suivi de la fiche de sécurité des utilisateurs. Cependant, quelque 20 600 utilisateurs qui ont été impliqués dans des collisions, qui ont été déclarés coupables ou qui ont été soumis à une inspection en bordure de la route en Ontario n'ont pas le certificat d'immatriculation UVU, et le Ministère prend rarement des mesures de suivi contre eux. Il ne connaît pas non plus le nombre d'utilisateurs actifs parce que les utilisateurs ne sont pas tenus de renouveler leurs certificats d'immatriculation UVU à intervalles réguliers.
- Le nombre d'inspections routières effectuées par le Ministère a diminué de 34 % depuis 2003-2004 pour s'établir à environ 99 000 inspections par année. En 2007, seulement 3 véhicules utilitaires sur 1 000 avaient fait l'objet d'une inspection routière.
- Un nombre disproportionné (65 %) d'inspections routières ont été effectuées entre 6 h et 14 h. Alors que 21 % des déplacements des véhicules utilitaires ont lieu la nuit, seulement 8 % des inspections sont effectuées durant cette période.
- Nous avons remarqué que le nombre d'inspections routières par agent d'exécution était de une ou deux par jour en moyenne. Le nombre d'inspections effectuées était inégal à travers l'Ontario, et les normes régissant la délivrance des certificats de sécurité aux véhicules utilitaires étaient dépassées.
- Plus de 140 inspections de terminus d'autobus étaient en retard; certains terminus n'avaient pas été inspectés depuis plus de quatre ans. En fait, 76 terminus d'autobus n'avaient jamais fait l'objet d'une inspection, alors que quatre d'entre eux avaient plus de 100 autobus en circulation.
- Les fourrières disponibles étaient inadéquates et, dans bien des cas, les inspecteurs ne pouvaient pas extraire les fiches de sécurité des utilisateurs consignées dans le système d'immatriculation UVU assez rapidement pour déterminer les véhicules nécessitant une inspection plus approfondie.
- Nous avons remarqué que 18 000 collisions ou inspections routières survenues aux États-Unis mais impliquant des utilisateurs de l'Ontario n'avaient pas été consignées dans les dossiers de ces utilisateurs, comme l'exige la *Loi sur les transports routiers* de juridiction fédérale.
- Le nombre d'interventions du Ministère contre les utilisateurs à risque élevé diminuait depuis 2003, et les interventions les plus sévères, comme la suspension ou l'annulation du certificat d'immatriculation UVU, avaient baissé de 40 %. Par ailleurs, les deux tiers des 740 vérifications d'installations d'utilisateurs, exigées par la politique du Ministère dans le cas des utilisateurs à risque élevé, avaient été annulées par des employés du Ministère.
- Il sera difficile d'atteindre les objectifs du plan national de sécurité routière du Canada.

Même si le nombre de collisions mortelles impliquant des véhicules utilitaires diminue graduellement et que le taux de blessures graves a baissé de 9,7 % sur une période de quatre ans, ces résultats sont encore bien en deçà de l'objectif de réduction de 20 % fixé pour 2010 dans le plan.

3.06 SERVICES COMMUNAUTAIRES DE SANTÉ MENTALE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) verse des paiements de transfert à 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) qui, à leur tour, financent et administrent environ 330 fournisseurs de services communautaires de santé mentale. En 2007-2008, environ 647 millions de dollars au total ont été consacrés aux services communautaires de santé mentale en Ontario.

D'après de récentes études, un Ontarien sur cinq connaît la maladie mentale, sous une forme ou une autre, à un degré ou à un autre, au cours de sa vie. Environ 2,5 % des habitants de la province sont atteints d'une maladie mentale grave. La politique ontarienne en matière de santé mentale, qui mettait auparavant l'accent sur les soins institutionnels dans des hôpitaux psychiatriques, privilégie aujourd'hui des soins communautaires dans l'environnement le plus approprié, le plus efficace et le moins contraignant possible. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que des progrès avaient été réalisés dans la réduction du nombre de personnes atteintes de maladie mentale qui vivent dans des établissements, mais que le Ministère, de concert avec les RLISS et ses partenaires communautaires, avait encore beaucoup de travail à faire pour permettre aux personnes atteintes d'une maladie mentale grave de mener une vie pleinement satisfaisante dans la collectivité. Nous avons notamment repéré les problèmes suivants :

- Le Ministère était encore loin de son objectif de consacrer 60 % du financement en santé mentale aux services communautaires. En 2006-2007, le Ministère a affecté environ 39 $ aux services communautaires pour chaque tranche de 61 $ consacrée aux services en établissement.
- Malgré les progrès réalisés, les RLISS et les fournisseurs de services que nous avons visités reconnaissaient que de nombreuses personnes atteintes d'une maladie mentale grave dans la collectivité ne recevaient pas encore un niveau de soins approprié. Bon nombre des personnes hospitalisées pourraient vivre dans la collectivité si les services nécessaires de santé mentale y étaient offerts.
- Le temps d'attente pour les services communautaires de santé mentale allait de huit semaines à un an ou plus, la moyenne étant de 180 jours.
- Dans bien des cas, il n'y avait pas de coordination et de collaboration officielles entre les intervenants, y compris les fournisseurs de services communautaires de santé mentale, les ministères concernés et les RLISS.
- Bien que le Ministère leur ait transféré la responsabilité de fournir les services communautaires de santé mentale le 1er avril 2007, les RLISS avaient encore du mal à superviser et à coordonner ces services de façon efficace.
- Les fournisseurs de services communautaires de santé mentale avaient beaucoup de difficulté à maintenir les niveaux de services et à retenir un personnel qualifié, leur financement de base ayant augmenté de seulement 1,5 % par an en moyenne au cours des dernières années.
- Le financement des programmes communautaires restait fondé sur les niveaux de financement antérieurs plutôt que sur les besoins réels. Cette pratique a entraîné des différences considérables dans le financement moyen par personne, qui varie entre 19 $ et 115 $ selon les régions.
- On relevait un manque criant de logements avec services de soutien dans certaines régions, les délais d'attente allant d'un à

six ans. Les logements étaient répartis de façon inégale : un RLISSS en comptait 20 par tranche de 100 000 personnes, alors qu'un autre en comptait 273 pour la même population. Si certaines régions connaissaient une pénurie, d'autres présentaient un taux d'inoccupation élevé, qui allait jusqu'à 26 % dans la région du Grand Toronto.

- Le Ministère a mis en place deux nouveaux systèmes pour recueillir des données sur le secteur des services communautaires de santé mentale, mais cette initiative ne portera fruit que si les données recueillies sont complètes, exactes et pertinentes.

3.07 SERVICES AUX TRIBUNAUX

La Division des services aux tribunaux (la Division) du ministère du Procureur général (le Ministère) assure le soutien des activités du système judiciaire, qui comprend plus de 225 palais de justice et bureaux, avec l'aide de 3 000 employés de soutien. Les dépenses de la Division pour 2007-2008 s'élevaient à 405 millions de dollars, dont 156 millions pour l'administration des bureaux des juges et pour les salaires et avantages sociaux des juges et juges de paix nommés par la province, et 249 millions pour la dotation et d'autres coûts de fonctionnement des tribunaux. Le Ministère a en outre consacré environ 77 millions de dollars à des projets d'immobilisations visant à améliorer les palais de justice.

Dans nos vérifications de 1997 et 2003, nous signalions que l'arriéré judiciaire était de plus en plus important – particulièrement dans le traitement des affaires criminelles à la Cour de justice de l'Ontario – et qu'il fallait trouver des solutions plus efficaces pour l'éliminer. Au cours des cinq dernières années, le Ministère a pris un certain nombre d'initiatives, travaillé en collaboration avec la magistrature, et accru les fonds de fonctionnement pour les tribunaux. Malgré ces efforts, l'arriéré continue de croître; au moment de notre vérification, il avait atteint son plus haut niveau en 15 ans.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Au cours des cinq dernières années, le nombre d'accusations criminelles en instance à la Cour de justice de l'Ontario a augmenté de 17 % pour atteindre plus de 275 000, tandis que le nombre d'accusations en instance depuis plus de huit mois a grimpé de 16 %. Les initiatives prises par le Ministère pour réduire l'arriéré d'affaires criminelles dans certains palais de justice n'ont pas été suffisantes pour faire face à l'augmentation du nombre d'accusations criminelles reçues. L'arriéré des affaires de droit de la famille, y compris les affaires relatives à la protection de l'enfance, a également continué de croître.
- La Cour de justice de l'Ontario pourrait ne pas avoir suffisamment de ressources judiciaires pour répondre à la demande accrue. Pour soutenir la comparaison avec les autres provinces, l'Ontario devrait engager beaucoup plus de juges et de juges de paix, en plus de fournir des installations et un personnel de soutien additionnels.
- Le Ministère ne dispose pas encore de renseignements pouvant expliquer pourquoi le nombre de comparutions préalables au procès a augmenté de plus de 50 % en dix ans, alors que cette hausse est un des principaux facteurs ayant contribué à l'aggravation de l'arriéré.
- Les défendeurs à faible revenu admissibles avaient du mal à obtenir des fonds d'Aide juridique Ontario ou devaient attendre leur tour, ce qui entraînait des retards judiciaires et nécessitait des comparutions plus fréquentes.
- Le Ministère a fait peu de progrès dans la mise en œuvre de nouvelles technologies visant à améliorer l'efficience des tribunaux, particulièrement pour le traitement des affaires criminelles.
- Le Ministère n'a pas fait d'étude formelle pour essayer d'expliquer les écarts importants dans les coûts de fonctionnement des tribunaux entre les différentes régions de la province.

Par exemple, il coûtait jusqu'à 43 % de plus pour régler une affaire dans la région de Toronto.

- Il n'y a pas encore de norme minimale en matière de sécurité appliquée dans tous les tribunaux de la province.
- Le Ministère n'avait pas nommé suffisamment de juges de paix pour présider les tribunaux sous administration municipale, ce qui a obligé les municipalités à fermer des tribunaux et leur a fait perdre des revenus jusque vers la fin de 2007, lorsque des juges de paix additionnels ont été nommés.

En juin 2008, le Ministère a annoncé qu'il comptait réduire de 30 % en quatre ans le nombre moyen de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire pénale. C'était la première fois qu'il établissait de telles cibles à l'échelle de la province.

3.08 DIVISION DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION

La Division de l'emploi et de la formation (la Division) du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère), ses bureaux locaux et environ 1 200 fournisseurs de services offrent des programmes et des services de formation ayant pour objectifs de former une main-d'œuvre qualifiée, de préparer les Ontariens sans emploi à intégrer ou à réintégrer le marché du travail, d'aider les étudiants à trouver des emplois d'été et d'offrir une assistance aux travailleurs touchés par des fermetures d'entreprises ou des réaménagements importants des effectifs. Depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de l'Entente sur le développement du marché du travail avec le gouvernement du Canada, le Ministère est responsable des programmes fédéraux collectivement désignés sous le nom « Prestations d'emploi et mesures de soutien de l'Ontario ». En 2007-2008, le gouvernement du Canada a fourni plus de 529 millions de dollars pour ces programmes ainsi que 53 millions au titre des coûts administratifs, ce qui comprend les salaires et avantages sociaux de plus de 500 employés.

Ces programmes doivent être incorporés aux programmes d'emploi et de formation existants de la Division, ce qui fait augmenter à plus de 900 millions de dollars par an les dépenses associées à la prestation de services améliorés d'aide à l'intégration ou à la réintégration au marché du travail. Notre vérification mettait l'accent sur deux programmes du Ministère qui existaient déjà et deux programmes fédéraux transférés qui, ensemble, comptaient pour plus de 400 millions de dollars des dépenses effectuées par la Division en 2007-2008.

En ce qui concerne les deux programmes ministériels préexistants, Apprentissage et Alphabétisation et formation de base, nous avons constaté que le Ministère avait apporté des améliorations et qu'il avait réussi à accroître les occasions d'apprentissage et le nombre d'inscriptions, mais que moins de la moitié des apprentis achevaient leur formation avec succès. En outre, la moitié des apprentis échouaient à leur examen final menant à l'obtention d'un certificat. Le Ministère devait aussi établir des politiques de financement qui aident à réduire les inégalités entre les fournisseurs de services du programme Alphabétisation et formation de base et à améliorer les résultats pour les clients.

En ce qui a trait aux deux programmes transférés par le gouvernement fédéral, soit Développement des compétences et Prestations d'aide au travail indépendant, nous avons remarqué que le Ministère devait prendre des mesures additionnelles afin d'en garantir l'exécution uniforme et équitable à l'échelle de la province. Nous avons également observé ce qui suit :

- Aux bureaux locaux que nous avons visités, les conseillers en apprentissage ne pouvaient effectuer que peu ou pas de visites de surveillance aux employeurs et aux fournisseurs de formation en classe. Ils ont aussi mentionné qu'on accordait une priorité excessive à l'atteinte des objectifs d'inscription, au lieu d'essayer d'accroître le nombre d'apprentis qui réussissent à obtenir leur certificat.
- Le Ministère ne s'était pas doté d'une stratégie visant à augmenter les inscriptions à des

programmes d'apprentissage pour les métiers spécialisés faisant l'objet d'une forte demande. C'est dans le secteur des services que la récente augmentation s'est surtout fait sentir.

- La responsabilité de s'assurer que seules les personnes possédant les titres de compétence requis peuvent pratiquer les métiers agréés pour des raisons de sécurité a été déléguée en grande partie aux inspecteurs du ministère du Travail. Les activités d'exécution de la loi se sont intensifiées depuis notre dernière vérification, particulièrement dans l'industrie de la construction. Cependant, le Ministère n'a pas assuré une coordination adéquate des efforts déployés avec le ministère du Travail et d'autres organismes pour faire respecter la loi dans des secteurs tels que celui de la force motrice (entretien des véhicules et du matériel).
- Nous avons constaté, et les examens internes du Ministère ont confirmé, un manque d'uniformité dans la façon dont les bureaux locaux déterminent le niveau de soutien à fournir aux clients des programmes Développement des compétences et Prestations d'aide au travail indépendant. En effet, des clients dont la situation financière est comparable peuvent recevoir des montants très différents.
- Nous avons trouvé des contrats d'apprentissage conclus avec certains clients dans le cadre du programme Développement des compétences qui coûtaient plus de 50 000 $ au Ministère et qui n'étaient pas nécessairement conformes aux objectifs du programme. Le coût de ces contrats a ensuite été plafonné à 28 000 $.
- Le Ministère ne disposait pas de renseignements indiquant si les clients continuaient de travailler dans leur domaine de formation et si les bénéficiaires du programme Prestations d'aide au travail indépendant parvenaient à assurer la survie de leur nouvelle entreprise.

3.09 SALUBRITÉ DES ALIMENTS

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) administre un certain nombre de lois visant à réduire au minimum les risques pour la salubrité des aliments. Pour aider à assurer la conformité aux lois, le Ministère a mis en place des systèmes et des procédures pour la délivrance des permis, l'inspection des établissements et l'analyse en laboratoire des différents produits alimentaires. En 2007-2008, les dépenses liées à la salubrité des aliments totalisaient environ 48 millions de dollars. En ce qui concerne les viandes, les produits laitiers et les aliments d'origine végétale transformés et vendus en Ontario, nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère doit soumettre les abattoirs provinciaux (qui comptent pour environ 10 % de tous les animaux abattus en Ontario) et les établissements autonomes de transformation des viandes à une vérification annuelle avant de renouveler leur permis. Nous avons remarqué que ces vérifications lui avaient permis de détecter des lacunes importantes dans certains établissements, que certaines usines affichaient un taux d'infraction de près de 30 % pour les normes examinées, et que beaucoup de lacunes avaient été relevées lors de vérifications antérieures. Pour mieux garantir la salubrité des viandes et des produits carnés, le Ministère doit veiller à ce que les lacunes importantes décelées lors des vérifications soient corrigées en temps opportun.

  Nous avons également remarqué un manque général de suivi ou de mesures correctives visant à remédier aux résultats défavorables des analyses en laboratoire effectuées par le Ministère pour détecter la présence d'organismes microbiens (bactéries) et de substances chimiques dans la viande et les produits carnés. Par exemple, une étude menée en 2006 auprès de 48 établissements autonomes de transformation des viandes de la région du Grand Toronto qui venaient

d'obtenir leur permis d'exploitation, afin de détecter la présence de pathogènes et de déterminer si l'équipement et les surfaces de contact alimentaire étaient contaminés, a permis de mettre en évidence des taux élevés de bactéries. Bien que le Ministère nous ait informés que les résultats défavorables ne posaient pas de risque immédiat pour la santé publique, ceux-ci pourraient indiquer une infraction aux normes d'hygiène ou une défaillance du système qui expose les consommateurs à de plus grands risques de maladie d'origine alimentaire.

- Le Ministère a délégué la responsabilité d'administrer et d'appliquer diverses dispositions législatives concernant la qualité et la salubrité du lait de vache aux Dairy Farmers of Ontario. Des analyses en laboratoire sont effectuées à intervalles périodiques afin de détecter la présence de bactéries, de cellules somatiques (un indicateur d'infection du pis) et de résidus d'antibiotiques, de lourdes sanctions pécuniaires étant imposées en cas de non-conformité.

  Nous avons toutefois noté des faiblesses dans l'inspection par le Ministère des usines de transformation du lait et des distributeurs, dont des permis renouvelés avant la fin de l'inspection, des inspections minimales des distributeurs et une documentation inadéquate des résultats des inspections. De plus, les résultats des analyses du lait de consommation et des produits du fromage révélaient des concentrations de bactéries donnant à penser qu'un certain nombre d'usines de transformation pourraient avoir du mal à respecter des normes d'hygiène adéquates.
- En ce qui concerne les aliments d'origine végétale, les normes provinciales applicables sont limitées. Cependant, le Ministère a pris l'initiative de recueillir des échantillons de fruits, de légumes, de miel et de sirop d'érable et de les faire analyser. En 2007-2008, le Ministère a fait faire plus de 2 400 analyses et obtenu des résultats défavorables pour 2 % des échantillons. Les contaminants comprenaient du plomb dans le miel et le sirop d'érable, des résidus chimiques dépassant la limite maximum admise de Santé Canada dans des fruits et légumes, et des contaminants microbiens (listeria et salmonella) dans des légumes à transformation minimale. En cas de non-conformité, le Ministère recueillait des échantillons additionnels auprès des mêmes producteurs et les faisait analyser; le taux de non-conformité de cette deuxième série d'échantillons se situait autour de 20 %. Le Ministère peut informer les producteurs des résultats obtenus et tenter de les éduquer, mais ses pouvoirs d'exécution limités ne lui permettent pas d'aller plus loin.

Enfin, nous avons remarqué que, pour mieux gérer les risques relatifs à la salubrité des aliments, le Ministère doit élaborer une stratégie plus exhaustive axée sur les risques pour guider ses priorités et activités.

3.10 TAXE SUR L'ESSENCE, LE DIESEL ET LE TABAC

En 2007-2008, le ministère du Revenu (le Ministère) a perçu des taxes sur le tabac, l'essence et le diesel totalisant 4,3 milliards de dollars, qui comptaient pour environ 6,2 % des revenus fiscaux provinciaux de toutes sources.

À notre avis, le manque à gagner fiscal associé à la taxe sur le tabac, qui est la différence entre le montant de la taxe à percevoir et le montant perçu, a beaucoup augmenté depuis notre vérification de 2001. En fait, si l'on se base sur les hausses de taux de la taxe sur le tabac, le manque à gagner pour 2006-2007 pourrait se situer autour de 500 millions de dollars, et ce, malgré la baisse de la consommation estimative enregistrée depuis 2001.

Les règlements pris en application de la *Loi de la taxe sur le tabac* de l'Ontario limitent le nombre de cigarettes exemptes de taxe qu'une réserve des Premières nations peut acheter.

Cependant, nous croyons comprendre que certains fabricants/grossistes qui exercent des activités dans les réserves y vendent des cigarettes en quantités qui dépassent largement le maximum attribué à la bande.

Le Ministère est une des trois administrations canadiennes – les deux autres sont au Nunavut et au Yukon – qui ne limitent pas les ventes de cigares non taxés dans les réserves des Premières nations. Le Ministère et nous-mêmes sommes d'avis que les cigares vendus dans les réserves ou à celles-ci génèrent des pertes fiscales importantes.

Le Ministère devra apporter d'importantes améliorations à ses systèmes de TI, en plus de modifier ses politiques et procédures, pour s'assurer que le montant exact de la taxe sur le tabac, l'essence et le diesel est déclaré et payé conformément aux exigences de la loi.

Il n'existe actuellement aucun processus permettant de vérifier si l'information figurant dans les déclarations de taxe sur le tabac, l'essence et le diesel est complète et exacte. Par exemple, le Ministère n'a aucun moyen de rapprocher les achats et les ventes exonérés de taxe déclarés entre des percepteurs désignés, ou de vérifier les importations et exportations déclarées par les percepteurs par rapport à l'information soumise indépendamment par les transporteurs interterritoriaux.

Nous avons examiné l'étendue de la vérification par le Ministère des percepteurs qui sont les plus importants et qui présentent le plus de risques et constaté que les sept grands percepteurs de la taxe sur l'essence et le diesel étaient vérifiés tous les quatre ans comme prévu, mais que seulement quelques-uns des 38 grands percepteurs de la taxe sur le tabac l'étaient.

3.11 GOUVERNANCE DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES HÔPITAUX

Presque tous les hôpitaux publics de l'Ontario sont gouvernés par un conseil d'administration, qui est responsable de leur fonctionnement et qui établit les priorités à respecter pour répondre aux besoins des patients de la collectivité. Nous avons sondé 20 conseils d'administration au sujet de leurs pratiques de gouvernance et constaté que beaucoup d'entre eux avaient adopté différentes pratiques exemplaires. De nombreux administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont toutefois souligné la nécessité de préciser les rôles respectifs des conseils d'administration des hôpitaux, des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). De même, de nombreux administrateurs ont relevé des domaines où il serait possible, selon eux, de renforcer les pratiques de gouvernance des hôpitaux. Voici un résumé de ces domaines et des observations issues de notre recherche et d'autres travaux :

- À peine plus de la moitié des administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que l'information qu'ils recevaient sur les progrès réalisés par l'hôpital dans l'atteinte de ses objectifs de gestion des risques était « très utile », tandis que les autres estimaient pour la plupart qu'elle était seulement « moyennement utile » ou « quelque peu utile ».
- Près de 70 % des administrateurs ont indiqué que les compétences en technologie de l'information étaient sous-représentées au sein de leur conseil tandis que près de 50 % ont fait la même constatation pour les compétences juridiques.
- Les administrateurs d'office – des personnes nommées en vertu de leurs fonctions dans l'hôpital ou dans une autre organisation, comme des groupes médicaux et communautaires, des groupes de bénévoles, des fondations hospitalières et des municipalités – peuvent se retrouver dans la position délicate de représenter des intérêts qui pourraient, parfois, être en conflit avec l'intérêt véritable de l'hôpital et de la collectivité. Selon un sondage des conseils d'administration des hôpitaux dans la région du Grand Toronto, le conseil moyen comptait six administrateurs d'office et un conseil en comptait 12 sur un total de 25 administrateurs.

- Plus de 55 % des hôpitaux ont des règlements administratifs qui permettent aux gens de payer un léger montant de droits ou de satisfaire à d'autres critères pour devenir « membres corporatifs de la collectivité », ce qui leur permet d'élire les membres du conseil de l'hôpital. Il y a un risque que les administrateurs ainsi élus qui ont une visée précise ou qui représentent un groupe d'intérêt précis puissent influencer de façon importante les priorités de l'hôpital s'ils sont en nombre suffisant au sein du conseil.
- Différents rapports financés par le Ministère recommandaient d'inclure dans une loi certaines pratiques de bonne gouvernance, comme faciliter le recrutement fondé sur les compétences et fixer la durée du mandat des administrateurs. Il serait bon de revoir ces recommandations quand des modifications à la *Loi sur les hôpitaux publics* seront envisagées.
- Les conseils d'administration n'avaient pas l'habitude de partager les pratiques de bonne gouvernance et les leçons apprises identifiées par les examinateurs, les enquêteurs et les superviseurs des hôpitaux aux prises avec des difficultés.

3.12 AGENCE ONTARIENNE DES EAUX

L'Agence ontarienne des eaux (AOE) exploite 313 réseaux d'eau potable et 225 réseaux d'eaux usées pour environ 180 clients, dont la plupart sont des municipalités, contre recouvrement des coûts. Les autres services fournis par l'AOE comprennent la gestion de projets pour la construction et l'entretien des installations, la planification de l'amélioration des immobilisations et le financement par des prêts. L'AOE, qui emploie près de 700 personnes, a généré des revenus de 120 millions de dollars en 2007.

Nous avons constaté que l'AOE avait généralement mis en place des procédures lui permettant d'offrir des services efficaces d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées. L'AOE a également fait des progrès dans le recouvrement intégral des coûts d'exploitation. Nous avons néanmoins repéré certains points susceptibles d'amélioration :

- Aux termes d'un règlement pris en application de la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable*, l'AOE doit soumettre l'eau potable à des analyses visant à détecter plus de 160 substances, dont l'*E. coli*, le plomb et l'uranium. Au total, 99,6 % des échantillons d'eau analysés satisfaisaient aux normes de qualité prescrites. En moyenne, les installations exploitées par l'AOE ont donné lieu à plus de résultats insatisfaisants que les autres réseaux d'eau potable provinciaux pour ce qui est de la qualité de l'eau potable, mais à moins de résultats insatisfaisants sur le plan de la contamination par des organismes microbiologiques tels que l'*E. coli*, qui présentent le plus grand risque pour la santé humaine.
- Pour aider à vérifier si les installations qu'elle exploite respectent la loi, l'AOE a institué un processus d'examen d'évaluation ainsi que des vérifications plus approfondies de la conformité. Elle élabore ensuite des plans d'intervention afin de régler les problèmes cernés. À la mi-mars 2008, le système de gestion de l'AOE indiquait que 1 471, ou 70 %, des problèmes signalés en 2007 n'avaient pas encore été réglés.
- Plus de 10 % des exploitants d'installations d'eau potable et d'eaux usées que nous avons examinés ne semblaient pas détenir l'accréditation ou le permis exigés. Certains d'entre eux étaient inscrits comme détenant une accréditation ou un permis échus. Bien qu'on nous ait ensuite fourni des preuves que ces exploitants détenaient des accréditations valides, dans d'autres cas, les employés dont l'accréditation ou le permis sont échus sont affectés à des fonctions non opérationnelles, ce qui ne constitue pas une utilisation très productive du personnel.

- Au cours des cinq dernières années, les dépenses de l'AOE ont augmenté de seulement 2,8 % par an en moyenne, et l'AOE a réussi à faire passer son déficit de fonctionnement de 9,5 millions de dollars en 2003 à 1,3 million de dollars en 2007.
- La plupart des 205 contrats de l'AOE pour la prestation de services d'exploitation et d'entretien prévoient un prix fixe, corrigé en fonction de l'inflation, sur plusieurs années. L'AOE assume donc le risque que les prix augmentent plus vite que le taux d'ajustement pour l'inflation prévu dans le contrat. Par ailleurs, sa marge ou majoration des coûts directs pourrait ne pas être suffisante pour couvrir tous les frais généraux, et certains contrats ne permettaient même pas de récupérer tous les coûts directs.
- Nous avons constaté que les frais de déplacement vérifiés avaient été engagés à des fins professionnelles légitimes et approuvés en bonne et due forme. Les contrôles liés à l'achat des biens et services étaient toutefois susceptibles d'amélioration.
- L'AOE a besoin de renseignements plus fiables pour assurer une surveillance adéquate de ses opérations sur le terrain. Elle doit aussi améliorer la fiabilité et l'utilité de ses rapports au comité de la haute direction et au conseil d'administration pour les aider à assumer leurs responsabilités respectives de gestion et de surveillance de façon efficace. Nous avons remarqué que l'AOE avait récemment réussi à ajouter plusieurs membres hautement qualifiés à son conseil d'administration.

3.13 RÉFECTION ET ENTRETIEN DES ÉCOLES

L'Ontario compte 72 conseils scolaires de district, 5 000 écoles et 1,9 million d'élèves. Environ la moitié des écoles de la province ont été construites il y a au moins 45 ans. En 2002, le Ministère a chargé des consultants d'inspecter chaque école afin d'évaluer ses besoins en réfection et en travaux d'immobilisations et de saisir les résultats de leurs travaux dans une base de données. Les consultants ont conclu qu'il en coûterait 8,6 milliards de dollars pour répondre aux besoins en réfection et travaux d'immobilisations des écoles de l'Ontario d'ici 2007-2008, dont 2,6 milliards de dollars pour répondre aux besoins urgents. Depuis 2005, le Ministère a affecté 2,25 milliards de dollars aux travaux essentiels de réparation et de rénovation des écoles publiques de l'Ontario dans le cadre de son initiative « Lieux propices à l'apprentissage » et 700 millions de dollars additionnels au remplacement des écoles les plus délabrées.

En 2007-2008, le Ministère a octroyé aux conseils scolaires plus de 1,7 milliard de dollars en subventions pour le fonctionnement des écoles; ces subventions servent principalement à l'entretien courant, aux services de conciergerie et aux services publics. Le Ministère a également fourni des fonds d'immobilisations et de réfection de 382 millions de dollars pour les dépenses telles que les réparations et les rénovations.

Notre vérification mettait l'accent sur la gestion et l'entretien des écoles par trois conseils scolaires – le District School Board of Niagara, le Durham Catholic District School Board et le Kawartha Pine Ridge District School Board – et sur l'utilisation qu'ils faisaient des fonds octroyés par le Ministère.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le projet d'inspection des écoles de l'Ontario et de saisie des résultats dans une base de données a fourni de l'information très utile sur l'état des écoles de la province et les endroits nécessitant l'investissement de fonds de réfection. Toutefois, la base doit être tenue à jour pour demeurer utile.
- Les conseils scolaires ne dépensaient pas toujours les fonds reçus dans le cadre de l'initiative « Lieux propices à l'apprentissage » conformément aux exigences du Ministère ou en fonction des besoins les plus urgents. Le Ministère devait également élaborer un plan d'action pour régler la question des écoles qu'il n'est pas jugé économique d'entretenir.

- En général, les trois conseils scolaires que nous avons vérifiés s'étaient dotés de politiques efficaces pour assurer l'acquisition concurrentielle des biens et services destinés aux installations, et les trois observaient généralement les politiques établies. Toutefois, l'un des conseils n'a pas respecté sa propre politique lorsqu'il a acheté pour environ 3,5 millions de dollars de services de plomberie auprès de quatre fournisseurs. De nombreuses factures avaient été fractionnées en plusieurs petits montants pour contourner les exigences en matière d'acquisition concurrentielle et elles n'étaient pas suffisamment détaillées pour que le conseil puisse vérifier les montants réclamés. Notre examen a révélé qu'un total de 87 000 $ avait été facturé en trop au conseil.
- En ce qui a trait aux services d'entretien et de conciergerie, nous avons constaté ce qui suit : il y a peu de programmes de surveillance; les niveaux de service exigés sont rarement définis; les commentaires recueillis auprès des enseignants, des élèves et des parents sur la qualité de l'entretien et du nettoyage de leurs écoles respectives sont limités. Pour repérer les pratiques inefficaces ou coûteuses à surveiller, les conseils scolaires doivent faire une comparaison plus formelle des coûts de ces services entre leurs propres écoles ou entre ces dernières et celles des autres conseils de la même région.
- Les frais d'approvisionnement en électricité, gaz naturel et eau constituent des dépenses importantes. Les trois conseils scolaires avaient institué des mesures d'économie d'énergie. Ils devraient aussi comparer les coûts d'énergie des écoles qui ont à peu près le même âge ou la même structure et assurer un suivi en cas d'écart important. Nous avons relevé des cas dans lesquels les coûts d'énergie moyens par mètre carré variaient de plus de 40 % entre les écoles de conseils voisins.

3.14 ÉDUCATION À L'ENFANCE EN DIFFICULTÉ

Aux termes de la *Loi sur l'éducation*, un élève en difficulté s'entend d'un élève qui doit être placé dans un programme d'enseignement spécialisé en raison de ses difficultés sur le plan du comportement, de la communication ou de ses capacités intellectuelles ou physiques. Ce sont les conseils scolaires qui prennent cette décision, en recensant les points forts et les besoins de l'élève et en recommandant un placement approprié. Le ministère de l'Éducation (le Ministère) fonde ses politiques et règlements en matière de programmes d'éducation à l'enfance en difficulté sur le principe selon lequel un élève ayant des besoins particuliers devrait normalement être placé dans une classe ordinaire. Toutefois, le conseil scolaire peut placer un élève dans une classe réservée à l'enfance en difficulté si cette solution répond mieux à ses besoins et que les parents sont d'accord.

Les subventions des programmes d'éducation à l'enfance en difficulté représentent une part importante du financement des 72 conseils scolaires publics de la province; elles totalisent 2,1 milliards de dollars par année, soit plus de 12 % des subventions de fonctionnement annuelles. Bien que le financement de l'éducation à l'enfance en difficulté prodigué par le Ministère ait enregistré une hausse de 54 % depuis l'année scolaire 2001-2002, le nombre d'élèves a augmenté de seulement 5 % pour atteindre 290 000 en 2006-2007. Même si les résultats des examens provinciaux et de notre vérification révèlent que des progrès ont été réalisés depuis notre dernière vérification en 2001, il y a encore des secteurs où les pratiques doivent être améliorées pour que l'augmentation considérable du financement débouche sur une amélioration continue des résultats pour les élèves en difficulté de l'Ontario.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Nous avons prélevé un échantillon de plans d'enseignement individualisés (PEI) et constaté que la proportion de PEI qui avaient été achevés dans les délais prescrits était

passée de 17 % en 2001 à presque 50 % au moment de la présente vérification. La disponibilité des données provenant des systèmes d'information sur les élèves s'était aussi améliorée. Toutefois, l'information que les conseils scolaires recueillent à l'heure actuelle sur les élèves en difficulté, la rapidité avec laquelle ceux-ci sont identifiés, les programmes pédagogiques qui leur sont offerts et les résultats atteints n'était pas encore suffisante pour assurer l'efficacité de la planification, de la prestation des services et de la supervision des programmes.

- Les PEI examinés établissaient avec plus ou moins de bonheur les buts et les attentes d'apprentissage pour les élèves en difficulté dont les attentes avaient été modifiées par rapport au curriculum ordinaire. Les buts et les attentes d'apprentissage étaient généralement mesurables en numératie et littératie, mais souvent imprécis dans les autres matières. En conséquence, les écoles ne pouvaient pas mesurer l'écart entre le rendement de ces élèves et les attentes du curriculum ordinaire et évaluer leurs progrès.
- Les Comités d'identification, de placement et de révision (CIPR) prennent des décisions importantes concernant l'éducation des élèves en difficulté, mais ne consignent pas comme il se doit les motifs à l'appui de leurs décisions.
- Le bulletin scolaire de l'Ontario n'est pas conçu pour faire état du degré de satisfaction des attentes d'apprentissage modifiées définies dans les PEI, ni de la mesure dans laquelle les élèves ayant des besoins particuliers ont atteint leurs buts d'apprentissage. En conséquence, ces élèves et leurs parents pourraient ne pas recevoir des renseignements adéquats sur le rendement.
- Aucun des conseils scolaires vérifiés n'avait établi de procédures pour évaluer la qualité des services et du soutien à l'enfance en difficulté dans ses écoles. Il est donc difficile pour les écoles et les conseils scolaires de déterminer les améliorations à apporter pour mieux servir les élèves ayant des besoins particuliers.

Rapports spéciaux

Outre les 14 vérifications de l'optimisation des ressources figurant dans ce Rapport annuel, mon Bureau a effectué quatre autres vérifications de l'optimisation des ressources ou examens de suivi, qui ont fait l'objet de trois rapports spéciaux, au cours de l'année écoulée.

Le 29 janvier 2008, j'ai publié un rapport spécial à la demande de la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse intitulé *Suivi des vérifications de 2006 du Programme de bien-être de l'enfance et de quatre sociétés d'aide à l'enfance*, qui contenait les résultats des travaux faisant suite à deux des vérifications effectuées par mon Bureau en 2006 — sur le Programme de bien-être de l'enfance et sur quatre sociétés d'aide à l'enfance, qui sont tous placés sous la surveillance du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. Dans ce Rapport spécial, nous indiquions que des progrès avaient été réalisés dans plusieurs dossiers, mais qu'il restait du travail à faire. Nous avions reconnu à ce moment-là que l'absence de progrès substantiels dans certains domaines pouvait être due au délai relativement court entre le dépôt du Rapport annuel, en décembre 2006 et le suivi de l'automne 2007.

Le 14 juillet, soit près de cinq mois plus tard, j'ai publié un rapport spécial à la ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales intitulé *AgriCorp – Programmes de soutien agricole*, qui contenait les détails de la vérification d'AgriCorp (un organisme de la Couronne relevant du Ministère), que mon Bureau a entreprise à la demande de la ministre. AgriCorp est chargé d'offrir des programmes de soutien agricole et d'autres services aux agriculteurs de l'Ontario. Le rapport soulignait qu'AgriCorp avait eu du mal à s'adapter aux changements rapides attribuables à la croissance substantielle du nombre de programmes de soutien agricole et au dédoublement des paiements de soutien annuels aux agriculteurs au cours des dernières années. Nous avions conclu que, malgré ces problèmes, le fait pour l'Ontario de continuer à offrir le Programme canadien de

stabilisation du revenu agricole par l'entremise d'AgriCorp au lieu de faire appel au gouvernement fédéral présentait deux grands avantages liés au coût et à la qualité du service.

Enfin, le 29 septembre, j'ai diffusé un rapport spécial intitulé *Prévention et contrôle des infections nosocomiales*. Les infections nosocomiales telles que le *C. difficile*, qui sont contractées par des patients hospitalisés pour un autre motif, peuvent causer des maladies ou même la mort. Ce rapport de vérification a été publié sous forme de rapport spécial, principalement en raison d'une motion adoptée par le Comité permanent des comptes publics, qui encourageait mon Bureau à rendre compte de ses travaux dès qu'ils seraient terminés, au lieu d'attendre la présentation du Rapport annuel (la vérification était déjà en cours au moment où la motion a été adoptée). Ce rapport spécial concluait que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les trois hôpitaux visités avaient pris des mesures encourageantes pour gérer les risques d'infection, mais qu'il restait encore beaucoup à faire. Le rapport stipulait notamment que les hôpitaux devaient travailler avec leur personnel à améliorer les pratiques d'hygiène des mains, à promouvoir l'utilisation judicieuse des antibiotiques, à administrer des tests de dépistage aux patients hospitalisés, et à stériliser les instruments chirurgicaux de façon appropriée.

Les intéressés peuvent accéder aux trois rapports en question sur notre site Web à **www.auditor.on.ca** ou en obtenir une copie auprès du Bureau.

Remerciements

Le Bureau du vérificateur général tient à exprimer ses sincères remerciements au personnel des ministères, organismes publics, organismes parapublics et autres entités qu'il a vérifiés durant la dernière année pour leur collaboration et pour lui avoir fourni les renseignements et explications demandés dans le cadre de son travail de vérification.

Le vérificateur général et le sous-vérificateur général tiennent également à remercier sincèrement le personnel du Bureau pour son dévouement, son professionnalisme et le dur labeur qu'il a accompli durant une année riche en défis.

Chapitre 2

Comptes publics de la province

Introduction

Les comptes publics pour l'exercice se terminant chaque année le 31 mars sont préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie* (la Loi). Ils comprennent le rapport annuel de la province, y compris ses états financiers consolidés, ainsi que trois volumes complémentaires.

Les états financiers consolidés de la province relèvent de la compétence du gouvernement de l'Ontario. Celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements qui sont présentés dans les états financiers consolidés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien des mécanismes de contrôle et des procédures à l'appui pour donner l'assurance que les transactions sont autorisées, que les biens sont protégés et que l'on tient les registres nécessaires.

Le Bureau du vérificateur général vérifie les états financiers consolidés de la province. Cette vérification vise à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés du gouvernement sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire exempts d'erreurs ou omissions importantes. Les états financiers consolidés, ainsi que le rapport du vérificateur à leur sujet, sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le rapport annuel de la province contient, outre les états financiers consolidés de la province et le rapport du vérificateur sur lesdits états, une section intitulée Étude et analyse des états financiers qui présente des renseignements additionnels concernant la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, notamment un aperçu détaillé des accomplissements du gouvernement au cours de l'exercice 2007-2008. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des comptes publics comprennent ce qui suit:

- Le volume 1, qui contient les états des ministères ainsi que des annexes détaillant les revenus et charges de la province, ses dettes et d'autres éléments de passif, ses prêts et investissements, de même que d'autres renseignements financiers.
- Le volume 2, qui contient les états financiers vérifiés des principaux conseils, commissions et sociétés de la Couronne du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que divers autres états financiers.
- Le volume 3, qui contient le détail des sommes versées par les ministères aux fournisseurs de biens et services et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau du vérificateur général examine l'information contenue dans le rapport annuel et dans les volumes 1 et 2 des comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle figurant dans les états financiers consolidés de la province.

La Loi exige que le gouvernement, sauf dans des cas extraordinaires, dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil au plus tard 180 jours après la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil avant le 240e jour suivant la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si l'Assemblée législative ne siège pas, les rend publics et ensuite, lorsque l'Assemblée législative reprend les séances, les y dépose au plus tard le 10e jour de la session.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le *Rapport annuel 2007-2008* et les états financiers consolidés de la province, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, le 25 août 2008.

États financiers consolidés 2007-2008 de la province

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province. C'est avec plaisir que je déclare que mon rapport à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 ne comporte aucune réserve ou restriction; mon avis à cet égard se lit comme suit :

> À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario,
>
> J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière de l'Ontario au 31 mars 2008 ainsi que les états consolidés des résultats, de la variation de la dette nette, de la variation du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date. La responsabilité de ces états financiers incombe au gouvernement de l'Ontario. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.
>
> Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.
>
> À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière de la province au 31 mars 2008, ainsi que les résultats de ses activités, la variation de sa dette nette, la variation de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.
>
> [signé]
>
> Jim McCarter, CA
> Vérificateur général
> Expert-comptable autorisé
>
> Toronto (Ontario)
> Le 1er août 2008

Des normes comptables objectives : la clé de la crédibilité des états financiers des gouvernements

INTRODUCTION

L'environnement de l'information financière évolue rapidement tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Le Conseil des normes comptables (CNC) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), qui est l'organisme national responsable de l'établissement des normes de comptabilité et de présentation de l'information, a annoncé des modifications de la méthode d'information financière utilisée par certaines entités, notamment toutes les sociétés cotées en bourse. En 2011, les principes comptables généralement reconnus du Canada suivis actuellement pour préparer les états financiers des entreprises à but lucratif ayant une obligation publique de rendre des comptes seront remplacés par le cadre comptable défini dans les Normes internationales d'information financière (IFRS). En outre, le Conseil des normes comptables de l'ICCA examine et met à jour les normes comptables qui s'appliquent aux organismes sans but lucratif.

En ce qui a trait aux états financiers des gouvernements, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'ICCA a le pouvoir d'établir des normes comptables pour le secteur public. Le CCSP se penche sur plusieurs questions complexes touchant la comptabilité et l'information financière, notamment la comptabilité des paiements de transfert, des instruments financiers et des opérations de change; le CCSP étudie également la façon de rendre compte dans les états financiers d'un gouvernement de l'adoption des IFRS par les entreprises publiques et les organismes publics de type commercial.

Ces changements témoignent de la mondialisation des marchés financiers et de l'adoption générale de normes mondiales dans plusieurs secteurs d'activités commerciales et gouvernementales. Cette tendance ne concerne pas uniquement les normes comptables, mais également les normes de vérification et la réglementation des valeurs mobilières.

LE CONSEIL SUR LA COMPTABILITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC (CCSP) – LE NORMALISATEUR COMPTABLE INDÉPENDANT

L'ICCA a créé le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) en 1981 pour élaborer des normes en matière de comptabilité et d'information financière à l'intention du secteur public. Le CCSP a acquis une grande influence depuis sa création et nous sommes d'avis qu'il a très bien servi l'intérêt public comme normalisateur indépendant. Les normes qu'il a établies sont devenues les principes comptables généralement reconnus (PCGR) des gouvernements au Canada. Compte tenu de leur souveraineté, les gouvernements ne sont pas obligés d'adopter les normes recommandées par le CCSP, mais celles-ci correspondent aux pratiques exemplaires en comptabilité publique. Leur adoption témoigne de l'engagement du gouvernement envers la transparence, la crédibilité, la cohérence et la comparabilité de l'information comptable et financière. Le fait que les états financiers consolidés du gouvernement fédéral et de tous les gouvernements provinciaux et territoriaux soient préparés à quelques exceptions près en conformité avec les normes du CCSP est un témoignage éloquent du consensus que le CCSP a réussi à atteindre parmi les parties prenantes à l'égard de ses normes en matière de comptabilité et d'information financières.

Améliorations apportées au cours des 15 dernières années

Les gouvernements, y compris celui de l'Ontario, ont apporté plusieurs améliorations importantes à leurs pratiques en matière de comptabilité et

d'information financières au cours des 15 dernières années. Les faits saillants énumérés ci-dessous à cet égard sont le fruit des initiatives prises par les gouvernements successifs de l'Ontario pour se conformer aux normes comptables en évolution du CCSP :

- En 1993-1994, les états financiers de la province ont cessé d'être préparés selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, qui veut que les revenus soient constatés au moment de leur encaissement et les dépenses, au moment de leur décaissement, au profit de la méthode de la comptabilité d'exercice suivant laquelle les revenus sont constatés au moment où ils sont gagnés et les charges, constatées au moment où elles sont engagées.
- Également en 1993-1994, les états financiers de la province sont passés d'un modèle de fonds central, lequel comprenait en général seulement les opérations touchant les ministères publics, à un modèle consolidé, qui comprenait les activités des organismes qui devaient rendre des comptes à l'Assemblée législative de l'Ontario et qui appartenaient au gouvernement ou étaient sous son contrôle.
- En 1995-1996, le Budget de l'Ontario a été préparé pour la première fois sur une base consolidée et selon la méthode de la comptabilité d'exercice – c'est-à-dire, sur la même base que les états financiers de la province –, ce qui permettait de comparer véritablement les résultats réels au budget.
- En 1995-1996, la province a amélioré de façon importante la communication de son information sur les instruments financiers et les instruments dérivés.
- En 2002-2003, la province a adopté de nouvelles règles pour rendre compte de ses investissements dans les terrains, les bâtiments et l'infrastructure de transport. La province comptabilise maintenant ces dépenses en immobilisations comme des investissements à long terme et en amortit le coût sur la durée de vie utile estimative des biens. Cette façon de procéder concorde avec la méthode de comptabilisation des immobilisations appliquée dans le secteur privé. Auparavant, les dépenses en immobilisations du gouvernement étaient imputées aux charges de l'exercice en cours comme dépenses engagées.
- À compter du Rapport annuel 2002-2003, la province a commencé à inclure une étude et une analyse élaborées de ses états financiers consolidés pour mieux expliquer ses résultats financiers.
- En 2003-2004, les crédits et les budgets des dépenses du gouvernement, lesquels indiquent les montants que le gouvernement demande à l'Assemblée législative chaque année et qui, une fois approuvés, reflètent l'autorité légale du gouvernement d'engager des dépenses, étaient aussi préparés pour la première fois selon la méthode de la comptabilité d'exercice.
- En 2005-2006, les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges ont été consolidés pour la première fois dans les états financiers de la province.
- En 2007-2008, la province a renforcé la transparence de ses états financiers en fournissant de l'information sectorielle sur ses principales catégories de revenus et de charges.

Processus de normalisation du CCSP

Les normes comptables sont des normes faisant autorité en matière de comptabilité et d'information financière, dont l'élaboration fait appel à un processus de normalisation organisé et dont la publication est assurée par un organisme de normalisation reconnu (le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP)). Les normes comptables précisent de quelle façon les opérations et autres événements doivent être constatés, mesurés, présentés et communiqués dans les états financiers des gouvernements. Elles

> visent à répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers en faisant en sorte que l'information nécessaire à la reddition de comptes et à la prise de décisions éclairées leur soit fournie.
>
> – ICCA, « Au sujet du CCSP »

Le CCSP se compose de 12 membres au maximum et d'un président. Pour faire en sorte que les normes élaborées par le CCSP soient pertinentes pour les gouvernements, en vertu de son mandat, les deux tiers des membres du CCSP sont généralement des personnes intéressées par l'information financière et la vérification dans le secteur public.

Le CCSP a recours à des « groupes de travail » consultatifs pour l'élaboration des normes et d'autres lignes directrices. À la suite de l'approbation d'un projet par ses membres, le CCSP nomme habituellement un groupe de travail composé de personnes qui sont des spécialistes de la question ou qui s'y intéressent à un autre titre pour étudier, élaborer et rédiger la nouvelle norme proposée. Le CCSP s'assure de fournir au groupe de travail l'information de base et le matériel de recherche nécessaires. Le groupe de travail présente ensuite sa recommandation au CCSP.

Le CCSP observe rigoureusement la procédure officielle pour s'assurer que lui-même et le groupe de travail soulèvent et prennent en compte un large éventail de points de vue et d'enjeux. L'élaboration d'une norme comptable se déroule habituellement en cinq étapes :

- la recherche de base;
- l'approbation d'une proposition de projet;
- l'envoi d'un énoncé de principes à un groupe désigné d'associés pour obtenir leurs commentaires préliminaires;
- la publication d'un ou de plusieurs exposés-sondages afin d'obtenir les commentaires des particuliers et des organismes intéressés;
- l'approbation du texte définitif de la norme.

L'exigence voulant que toute nouvelle norme s'inscrive dans le cadre conceptuel global de l'ICCA est un autre élément du processus de normalisation comptable. Le cadre conceptuel de l'ICCA se compose d'objectifs interreliés et de fondements qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Dans l'étude des nouvelles questions qui se posent en matière de comptabilité et d'information financières, les entités de normalisation comptable comme le CCSP appliquent ce cadre pour s'assurer que les normes proposées respectent le modèle d'information financière global de l'ICCA.

Le texte définitif des normes doit être approuvé par les deux tiers de tous les membres du CCSP.

La *Loi sur le vérificateur général*

Nous avons mentionné plus haut que la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général rende compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province.

Plus précisément, le paragraphe 12.3 de la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général indique si à son avis « les états financiers consolidés de l'Ontario, tels qu'ils figurent dans les comptes publics, sont présentés fidèlement et conformément à des principes comptables généralement reconnus qui sont appropriés ». Nous sommes d'avis que les principes comptables généralement reconnus pour les gouvernements sont ceux recommandés par le CCSP de l'ICCA.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario n'est pas le seul qui appuie le CCSP parmi les bureaux de vérification législatifs au Canada. L'an dernier, le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL), qui se compose du vérificateur général du Canada et du vérificateur général ou provincial de chaque province canadienne, a écrit au président du Conseil de surveillance de la normalisation comptable (CSNC) de l'ICCA pour lui faire part de son appui sans réserve au CCSP comme normalisateur indépendant par excellence de la comptabilité et de l'information financière des gouvernements.

Dans sa lettre, le CCVL a mis en relief l'importance que revêt la « procédure officielle » décrite plus haut pour l'élaboration des normes afin de garantir que les normes comptables prennent en compte le point de vue de toutes les parties prenantes tout en assurant l'objectivité du processus de normalisation comptable.

Le 13 juin 2008, le vérificateur général du Canada et le vérificateur général de l'Ontario ont rencontré le CCVL pour lui faire part du soutien sans réserve des vérificateurs législatifs du Canada à l'endroit des normes du CCSP. Fait à noter, il a été longuement question au cours de cette rencontre de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario*, adoptée récemment par l'Assemblée législative de la province. Comme nous l'expliquons dans la section suivante, cette loi exige que certaines opérations soient comptabilisées dans les états financiers de la province d'une façon qui, selon la structure de l'opération, n'est pas nécessairement conforme aux principes comptables généralement reconnus.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les états financiers consolidés de la province sont préparés conformément aux lois et aux principes comptables généralement reconnus pour les gouvernements du Canada. Dans son rapport, le vérificateur général a émis une opinion sans réserve selon laquelle les états financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 ont été dressés suivant les principes comptables généralement reconnus du Canada.

L'Ontario, le gouvernement fédéral ainsi que tous les autres gouvernements provinciaux et territoriaux participent depuis plus d'un an aux activités d'un groupe de travail mixte, de concert avec le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), en vue de remédier à un certain nombre de préoccupations importantes concernant l'orientation de l'évolution récente des normes comptables pour les gouvernements du Canada. Au nombre des inquiétudes importantes, mentionnons :

- la cohérence du cadre comptable conceptuel du CCSP relativement à la prise de décisions éclairées en matière de politique publique, à la responsabilité financière et à la compréhension par le public des renseignements financiers gouvernementaux;
- la nature de la structure de gouvernance du CCSP et son processus d'établissement des normes, compte tenu de l'ampleur de la représentation des intérêts du secteur public et de la nécessité d'apporter des améliorations à son processus d'établissement des normes;
- l'orientation des changements proposés aux normes comptables relatives aux instruments financiers, aux transferts gouvernementaux, aux entreprises d'État et aux organismes du secteur parapublic.

Le groupe de travail mixte devrait soumettre ses recommandations au Conseil de surveillance de la normalisation comptable et au CCSP plus tard cette année. Les gouvernements canadiens d'ordre supérieur appuient massivement le groupe de travail.

LA *LOI DE 2008 PERMETTANT D'INVESTIR DANS L'ONTARIO*

Introduction

En mars 2008, le gouvernement a déposé le projet de loi 35, *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi). La Loi a été adoptée par l'Assemblée législative et a reçu la sanction royale le 14 mai 2008. Aux termes de la Loi et des règlements pris en application de celle-ci, le gouvernement peut appliquer une portion de tout excédent non prévu de l'exercice à la réduction du déficit accumulé et également allouer une portion de cet excédent aux « bénéficiaires admissibles » pour répondre aux besoins publics prioritaires déterminés par le gouvernement au cours d'une année donnée. La portion de l'excédent non prévu allouée aux bénéficiaires admissibles et affectée à la réduction du déficit accumulé doit être prescrite par règlement.

Comptabilisation des paiements de transfert en vertu de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario*

En 2007-2008, en vertu de la Loi et des règlements pris en application de celle-ci, sur l'excédent préliminaire total de 1,7 milliard de dollars de l'exercice 2007-2008, le gouvernement a versé aux municipalités des paiements de transfert additionnels de 1,1 milliard de dollars et affecté l'excédent restant de 600 millions de dollars à la réduction du déficit accumulé de la province. Les paiements de transfert ont été versés après le dépôt des comptes publics de 2007-2008.

À la suite de l'évaluation de ces opérations, nous avons conclu que la comptabilisation de ces paiements de transfert à titre de charges de l'exercice 2007-2008 était appropriée, puisque les critères du CCSP pour la comptabilisation des charges ont été respectés. Plus précisément, nous avons reconnu que le gouvernement avait établi un passif avant le 31 mars 2008 en annonçant ces paiements de transfert aux municipalités dans le budget de l'Ontario de 2008 et en informant les municipalités du montant auquel elles auraient droit à la suite de la vérification des états financiers de la province pour l'exercice et de l'établissement du montant définitif de l'excédent. De plus, les affectations de crédits du gouvernement avaient été autorisées avant la fin de l'exercice.

Nos préoccupations à l'égard de certaines dispositions de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario*

Même si nous avons accepté la façon dont le gouvernement comptabilise les investissements de fin d'exercice effectués en vertu de la Loi, nous sommes très préoccupés par certains articles de la Loi qui modifient la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (LTRF) et la *Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie* (LMTE).

L'article 4 de la Loi modifie la LTRF en stipulant que les opérations du gouvernement en vertu de la Loi « sont considérées comme des dépenses du gouvernement de l'Ontario à l'égard de cet exercice ». Le paragraphe 5(2) de la Loi modifie la LMTE en stipulant en outre que ces montants « sont comptabilisés comme des dépenses du gouvernement de l'Ontario à l'égard de cet exercice dans les états financiers sommaires qui figurent dans les comptes publics ».

Le point qui nous préoccupe est le fait que le gouvernement, au moyen de cette loi, se permet, pour la première fois à notre connaissance, de décréter la façon dont seront comptabilisées les opérations au lieu d'appliquer les normes comptables généralement reconnues. Ces dispositions visent uniquement à permettre au gouvernement de comptabiliser ces opérations comme des dépenses en vertu de la Loi, même si les opérations futures, suivant la façon dont elles seront structurées, pourraient ne pas être considérées comme des dépenses en vertu des principes comptables généralement reconnus établis par le CCSP. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le CCSP de l'ICCA est reconnu dans tout le Canada comme l'organisme par excellence pour établir les normes comptables du secteur public. Nous souscrivons aux normes du CCSP et sommes d'avis que le gouvernement ne doit pas établir lui-même la méthode de comptabilisation de ses opérations au moyen d'une loi.

En termes plus élaborés, nous estimons que l'ICCA a une solide réputation comme organisme de normalisation indépendant de la profession comptable au Canada et que les normes comptables qu'il élabore par l'entremise de son Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) offrent aux gouvernements une base objective et appropriée pour la comptabilisation des opérations et la communication de l'information sur celles-ci.

Il y a plusieurs normes comptables du CCSP qui fournissent déjà des indications aux gouvernements pour constater et mesurer les dépenses; il existe notamment une section distincte sur la comptabilisation des subventions gouvernementales, ce qui est l'objet de la Loi.

Ce qui nous préoccupe au sujet de l'article 4 et du paragraphe 5(2) de la Loi est le fait qu'ils soulèvent une « interrogation » évidente quant à la comptabilisation des opérations effectuées en vertu de la Loi qui ne sont pas considérées comme des dépenses selon les normes du CCSP mais qu'il faut passer en charges aux termes de la Loi.

Voici un exemple pour expliquer ce point. Selon l'un des principes clés des normes du CCSP, les bénéficiaires de paiements de transfert doivent satisfaire aux critères d'admissibilité aux subventions avant que le gouvernement qui leur verse ces subventions puisse les comptabiliser comme des dépenses. La prestation d'un grand nombre de programmes d'aide sociale de l'Ontario est assurée au niveau municipal et les municipalités ont droit à des paiements de transfert selon une entente de partage des coûts, puisqu'elles versent directement l'aide sociale aux bénéficiaires admissibles. En vertu de la Loi, le gouvernement de l'Ontario pourrait faire des versements anticipés à une municipalité d'un montant supérieur à celui qui est nécessaire pour financer sa part des paiements d'aide sociale de la municipalité pour l'année concernée, parce qu'il disposait de fonds excédentaires à la fin de l'exercice. Ces paiements pourraient être effectués à la condition que la province retienne les paiements de l'année suivante jusqu'à l'épuisement des « crédits » de la municipalité dans le cadre de ces ententes de partage des coûts. On présume alors que le gouvernement traiterait ces transferts comme des dépenses de l'exercice en cours. Toutefois, ces paiements ne respecteraient probablement pas les critères du CCSP pour la comptabilisation des dépenses, car la municipalité n'aurait pas encore versé les paiements à ses bénéficiaires de l'aide sociale en rapport avec les fonds reçus par anticipation et ainsi n'aurait pas encore « gagné » ces revenus. Dans un tel cas, selon les normes du CCSP, les montants versés doivent être traités comme des paiements anticipés ou comme des actifs dans les états financiers du gouvernement plutôt que comme des dépenses de l'exercice en cours et seraient passés en charges dans des périodes futures quand les critères d'admissibilité sont satisfaits (c'est-à-dire quand la municipalité aura versé les paiements d'aide sociale aux bénéficiaires individuels).

Suivant les montants en cause, les résultats financiers annuels de la province pourraient comporter des inexactitudes importantes si l'on applique ces dispositions législatives dans l'avenir pour passer outre aux normes du CCSP. Par exemple, le gouvernement a mis en réserve un montant de 2 milliards de dollars cette année en vertu de la Loi et a en fait dépensé un montant réel de 1,1 milliard de dollars sur cette affectation. Il s'agit de montants considérables et nous estimons donc que notre préoccupation n'est pas uniquement de nature professionnelle.

Au moment de la présentation du projet de loi 35, j'ai exposé mes préoccupations par écrit au sous-ministre des Finances et secrétaire du Conseil du Trésor le 24 avril 2008, avec copie au ministre des Finances, pour exhorter le ministère des Finances à supprimer l'article 4 et le paragraphe 5(2) du projet de loi afin d'éviter la possibilité qu'il y ait des exigences contradictoires quant au mode de comptabilisation des opérations dans les états financiers consolidés de la province. J'espérais que cette intervention rapide du Bureau du vérificateur général permettrait au gouvernement de tenir compte de nos préoccupations.

Le 25 avril 2008, j'ai également écrit au président du Comité permanent des finances et des affaires économiques, lequel était responsable de l'examen article par article du projet de loi 35, pour exposer mes préoccupations et offrir de comparaître devant le Comité pour en discuter plus à fond. Une motion autorisant le vérificateur général, qui est un fonctionnaire de l'Assemblée législative, à comparaître a été déposée, mais elle a été rejetée par la majorité gouvernementale du Comité et le projet de loi 35 a été adopté peu après sans amendements.

En résumé, nous maintenons que, dans le secteur public, un principe fondamental de la reddition de comptes du gouvernement à ses citoyens est qu'il produise des renseignements financiers d'une façon qui permette à l'Assemblée législative et au

public de se fier à la crédibilité des renseignements fournis. Or, si l'on veut que les états financiers du gouvernement soient crédibles, nous croyons également que les utilisateurs doivent avoir l'assurance que les états respectent des normes identifiables et généralement reconnues qui sont établies par un organisme de normalisation autonome et indépendant.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, tous les gouvernements ont réalisé des progrès considérables au cours des 15 dernières années pour ce qui est d'améliorer la reddition de comptes, la crédibilité et l'utilité de leurs états financiers. Nous craignons toutefois que la tentative d'établir des principes comptables au moyen d'une loi constitue un recul.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi) donne au gouvernement la possibilité d'affecter une portion de tout excédent non prévu en fin d'exercice à des besoins provinciaux prioritaires ainsi qu'à la réduction du déficit accumulé de la province. Sans cette Loi, tous les excédents en fin d'exercice devraient être affectés à la réduction du déficit accumulé.

En vertu de la Loi et de ses règlements d'application, la province a octroyé 1,1 milliard de dollars aux municipalités pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 afin d'aider celles-ci à combler leurs besoins prioritaires de capitaux. Cet investissement provincial considérable aidera à remédier au déficit d'infrastructure dans les municipalités, et il revêt une grande importance pour la province en cette période difficile sur le plan économique. On s'attend à ce que l'investissement entraîne la création de 11 000 emplois à temps plein durant la phase de construction des projets qui seront entrepris.

Il importe que les politiques comptables viennent appuyer une saine politique publique. La Loi garantit que les gouvernements pourront faire des choix quant à l'utilisation des excédents non prévus en fin d'exercice pour combler les besoins publics prioritaires. Comme il est important que les normes comptables soutiennent une saine politique publique, le groupe de travail mixte intergouvernemental insiste auprès du CCSP pour que celui-ci tienne compte de cette question essentielle lorsqu'il élabore les normes pour les gouvernements du Canada.

Le vérificateur général est d'avis que l'investissement de 1,1 milliard de dollars en fin d'exercice dans l'infrastructure municipale, réalisé en 2007-2008, constitue une dépense conforme aux normes actuelles du CCSP. À moins qu'on apporte une modification aux normes comptables, les investissements ponctuels en fin d'exercice effectués en vertu de la Loi devraient continués d'être comptabilisés conformément aux normes du CCSP. Au cours des prochaines années, le vérificateur général, dans le cadre de sa vérification des comptes publics, continuera d'examiner toutes les affectations de fonds effectuées en vertu de la Loi et déterminera si, à son avis, elles respectent la Loi ainsi que les principes comptables généralement reconnus qui s'appliquent.

Changement possible de l'opinion type du vérificateur

CONTEXTE

Dans le cadre de sa stratégie visant à harmoniser les normes canadiennes avec les normes internationales, le Conseil des normes de vérification et de certification (CNVC) de l'ICCA adopte les Normes internationales d'audit (normes ISA) émises par l'International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). L'IAASB s'affaire actuellement à remanier l'ensemble de ses normes internationales et a indiqué que les normes remaniées pourraient être disponibles aux fins d'adoption le 15 décembre 2009. Le CNVC prévoit d'incorporer les normes internationales

remaniées à ses normes de vérification canadiennes à mesure qu'elles sont achevées.

En plus d'adopter les normes internationales émises par l'IAASB, le CNVC prévoit d'adopter, en apportant les modifications appropriées aux normes canadiennes, les normes portant sur la présentation et le contenu de l'opinion type du vérificateur. Selon les normes canadiennes en vigueur, l'opinion du vérificateur, sauf dans de très rares cas, doit indiquer si les états financiers visés par la vérification donnent une image fidèle de la situation financière selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada. L'ICCA a établi une formulation type pour le rapport des vérificateurs de façon que le sens du rapport soit clair pour les utilisateurs avisés d'états financiers.

L'IAASB propose un élargissement des cadres d'information financière acceptables possibles pour les états financiers à usage général. Plus précisément, l'organisme propose que les cadres acceptables comprennent non seulement les normes d'information financière d'un organisme de normalisation reconnu comme l'ICCA ou le CCSP, mais également les normes établies par une loi ou un règlement ou celles établies par des organismes sectoriels autorisés.

LE SECTEUR PRIVÉ

En vertu des nouvelles normes proposées pour les rapports de vérification, le cadre d'information financière applicable aux entités à but lucratif sera dans la plupart des cas les PCGR canadiens, lesquels basculeront aux IFRS en 2011. Par exemple, en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, toutes les sociétés ouvertes à charte fédérale sont tenues de préparer leurs états financiers en conformité avec les PCGR établis par le CNC de l'ICCA. Les organismes canadiens de réglementation des valeurs mobilières exigent également des états financiers préparés selon les PCGR.

La principale raison pour laquelle ces entités du secteur privé sont tenues d'observer les PCGR est de garantir la crédibilité des résultats financiers de l'exercice déclarés dans les états financiers. Par exemple, la comptabilité selon les PCGR contribue à garantir que les entités du secteur privé qui veulent émettre des titres de créance ou vendre des titres sur les marchés financiers ne peuvent pas fausser leurs résultats financiers en élaborant des conventions comptables qui leur permettraient de dissimuler des pertes ou de gonfler des gains.

LE SECTEUR PUBLIC

Si tout indique que les entreprises du secteur privé seront tenues d'observer les normes comptables généralement reconnues établies par l'ICCA dans leurs états financiers à usage général, ce n'est pas nécessairement le cas pour les gouvernements. Plus précisément, les nouvelles propositions font augmenter le risque qu'un gouvernement puisse adopter une loi établissant des règles comptables qui donneraient lieu à la préparation d'états financiers qui ne donnent pas une image fidèle de la situation financière. Nous ne voulons pas dire qu'une telle situation se produira, mais la nouvelle norme d'information financière ouvre la porte à cette possibilité.

Cette question préoccupe également les autres vérificateurs législatifs. En février 2008, le vérificateur général du Canada et les vérificateurs généraux ou provinciaux de toutes les provinces canadiennes ont exposé leurs préoccupations dans une lettre conjointe adressée au président du CNVC. Nous avons souligné que les gouvernements canadiens sont souverains et ne sont pas tenus de suivre les principes comptables généralement reconnus pour préparer leurs états financiers à usage général. Nous avons aussi fait remarquer qu'un vérificateur, en vertu des normes proposées, serait tenu d'affirmer sans réserve que les états financiers ont été préparés conformément au cadre d'information financière prescrit, même s'il considère que le cadre utilisé n'est pas approprié.

Nous avons également dit craindre que le modèle de rapport de vérification proposé permette à une entité d'utiliser la présentation d'informations

en remplacement d'une comptabilité appropriée. Plus précisément, une disposition des normes proposées prévoit que lorsqu'un « *référentiel d'information financière prescrit par un texte légal ou réglementaire est inacceptable* », le vérificateur doit tout de même émettre une opinion sans réserve pourvu que l'entité fournisse des informations supplémentaires dans ses états financiers portant sur les questions qui n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu approprié dans les états financiers. Certes, nous reconnaissons qu'une modification canadienne de ces normes est proposée pour faire en sorte que le vérificateur souligne dans son rapport que l'entité n'a pas suivi les PCGR dans la préparation de ses états financiers et explique la différence qui en découle pour les états financiers. Toutefois, nous sommes d'avis que l'acceptation de la présentation d'informations en remplacement d'une comptabilité en bonne et due forme n'est pas appropriée.

Dans le dernier paragraphe de la lettre que nous avons fait parvenir au CNVC, nous avons mis en lumière le fait que les principes comptables du secteur public canadien jouissent d'un grand respect au niveau international et qu'il a fallu de nombreuses années avant que ces principes soient généralement reconnus par nos gouvernements. Toutefois, le modèle proposé pour les rapports de vérification semblerait donner aux gouvernements la permission de retourner à l'époque où les états financiers à usage général du secteur public étaient préparés selon une méthode de comptabilité choisie par le gouvernement plutôt que conformément aux principes comptables généralement reconnus établis de façon indépendante.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Il importe que le vérificateur général respecte à la fois les lois et les principes comptables généralement reconnus lorsqu'il exprime son opinion sur la présentation d'une image fidèle des résultats dans les états financiers consolidés de la province.

Questions relatives aux comptes publics en 2007-2008

Le Bureau du vérificateur général et le ministère des Finances ont divergé d'avis au fil des ans quant au traitement comptable le plus pertinent pour différentes questions. C'est tout à fait normal et nous avons été en mesure en général de collaborer pour résoudre ces divergences. Par conséquent, tant le vérificateur précédent que le vérificateur actuel ont pu émettre une opinion sans réserve ou « favorable » sur les états financiers consolidés annuels du gouvernement depuis que la province a adopté les normes du CCSP lors de l'exercice 1993-1994, soit depuis 14 ans. À mon avis, ceci témoigne de l'engagement tant du gouvernement que du Bureau du vérificateur général de produire des états financiers consolidés en conformité avec les normes du CCSP.

Au cours de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement cette année, nous avons examiné plusieurs questions comptables et la plupart ont été résolues de façon acceptable. Il y a toutefois deux points sur lesquels nous continuons de diverger d'avis avec le Ministère. Compte tenu de la taille du gouvernement de l'Ontario et de la valeur monétaire de ses opérations, ces questions n'ont pas eu d'incidence sur mon opinion quant à la fidélité globale des états financiers consolidés. Elles portaient sur la comptabilisation de certains paiements de transfert versés à la province par d'autres ordres de gouvernement à des fins d'investissement dans l'infrastructure provinciale ainsi que sur la comptabilisation des actifs et des passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés enregistrés par l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO). Ces deux questions n'étant pas résolues, nous en discutons dans les deux prochaines sections.

TRAITEMENT COMPTABLE DES TRANSFERTS EN CAPITAL

À notre avis, le gouvernement ne comptabilise pas la totalité des transferts en capital qu'il reçoit d'autres ordres de gouvernement en conformité avec les normes du CCSP. Ces subventions d'équipement proviennent de deux sources. Premièrement, la province reçoit des subventions d'équipement fédérales en vertu d'une entente de partage des frais suivant laquelle le gouvernement fédéral assume une partie des coûts de construction des voies publiques provinciales. Les normes comptables du CCSP exigent que les transferts effectués en vertu de ces ententes de partage des frais soient comptabilisés comme revenus quand le bénéficiaire de la subvention engage les dépenses qui le rendent admissible à la subvention. Au 31 mars 2008, la province avait reçu des montants importants, accumulés pendant plusieurs années, qu'elle aurait dû comptabiliser comme revenus, puisque le gouvernement avait engagé les dépenses de construction qui le rendaient admissible aux subventions. La constatation des revenus a plutôt été reportée dans le but de les comptabiliser sur la durée de vie utile des actifs connexes.

De même, la province, par l'intermédiaire de la Régie des transports en commun du grand Toronto (RTCGT), un organisme du gouvernement de l'Ontario dont les activités sont regroupées avec celles de la province dans les états financiers consolidés du gouvernement, reçoit des transferts en capital du gouvernement fédéral et des administrations municipales pour des projets d'investissement dans l'infrastructure du transport en commun. Les normes comptables du CCSP exigent de comptabiliser ces transferts comme revenus dans les états financiers du gouvernement puisque les ressources transférées servent aux fins prévues. Au 31 mars 2008, la RTCGT avait reçu des montants importants, également accumulés pendant plusieurs années, qui avaient été consacrés à des projets d'investissement dans l'infrastructure du transport en commun et qui auraient donc dû être comptabilisés comme revenus, mais dont la constatation avait aussi été reportée.

Nous reconnaissons que le traitement comptable utilisé par le ministère des Finances est conforme aux règles comptables qu'il a établies pour les immobilisations corporelles. Nous sommes toutefois convaincus, et nous faisons part de cette conviction au Ministère depuis plusieurs années, que ces règles ne respectent pas les normes du CCSP. Par conséquent, l'accumulation de ces soldes reportés préoccupe de plus en plus le Bureau du vérificateur général. L'impact annuel de cette inobservation des normes du CCSP sur l'excédent ou le déficit annuel de la province, même si elle n'a pas encore d'incidence importante sur la présentation d'une image fidèle de la situation financière de la province, est également préoccupant compte tenu surtout du fait que la nouvelle *Loi permettant d'investir dans l'Ontario* et ses dispositions exigent que les paiements faits aux bénéficiaires de paiements de transfert soient fondés sur l'excédent préliminaire comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province.

Le ministère des Finances estime qu'il est possible d'interpréter les normes du CCSP d'une autre façon. Il croit également que l'on obtient un meilleur rapprochement des coûts et des revenus si l'on comptabilise ces subventions d'équipement dans les revenus pour compenser la charge d'amortissement annuelle des immobilisations connexes. Nous reconnaissons que la position du Ministère a une certaine valeur en théorie et qu'elle a été adoptée par plusieurs autres administrations canadiennes, mais nous ne sommes pas d'accord pour dire qu'elle est conforme aux normes comptables du CCSP. De même, nous doutons qu'elle s'inscrive dans le cadre conceptuel de l'ICCA et dans la tendance générale de la profession tant au niveau international qu'au Canada à éliminer les charges et les passifs reportés pour ne permettre que la comptabilisation dans l'état de l'évolution de la situation financière d'une entité des actifs et des passifs qui satisfont à des critères de définition rigoureux.

Un groupe de travail du CCSP a revu cette question dans le cadre d'un projet visant à modifier ses normes applicables aux paiements de transfert. En fait, le deuxième exposé-sondage publié par ce groupe de travail comprenait des recommandations qui autoriseraient un gouvernement bénéficiaire à reporter les transferts en capital pour les constater au cours de la période stipulée par le gouvernement cédant quand les actifs acquis servent à fournir des services au public. Toutefois, le choix de ce mode d'amortissement exigerait que les ententes de financement conclues entre les deux gouvernements contiennent des stipulations précises quant à l'utilisation des actifs, mais il n'y a pas de telles stipulations dans les ententes actuelles et les représentants du gouvernement ont laissé entendre qu'ils ne favoriseraient pas leur inclusion dans les ententes futures. Par conséquent, il est peu probable que cette option, même si le CCSP l'adopte, s'appliquerait à la situation de l'Ontario.

Nous prévoyons que le CCSP finalisera sa position sur les paiements de transfert vers la fin de 2008 ou au début de 2009. Si le CCSP n'appuie pas la position adoptée par le Ministère, nous recommandons fortement au Ministère de revoir ses règles comptables actuelles en rapport avec les transferts en capital pour l'exercice 2008-2009.

Le traitement comptable de la province relatif aux transferts de capitaux est conforme aux pratiques employées par de nombreux autres gouvernements canadiens, dont le Québec, la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. Les gouvernements canadiens d'ordre supérieur, par l'entremise du groupe de travail mixte, appuient fortement la pratique comptable actuelle de l'Ontario concernant les transferts de capitaux.

Selon le ministère des Finances, le traitement comptable qu'emploie actuellement la province pour les transferts de capitaux est approprié, conforme aux pratiques d'autres gouvernements du Canada et respectueux des principes comptables généralement reconnus.

ACTIFS ET PASSIFS D'ENTREPRISES À TARIFS RÉGLEMENTÉS

La réglementation des tarifs a trait à un arrangement selon lequel un organisme de réglementation gouvernemental approuve les prix qu'une entité réglementée peut réclamer à ses clients pour les produits et les services qu'elle leur fournit. En général, les organismes de réglementation interdisent aux entités réglementées de recouvrer immédiatement la totalité de leurs coûts actuels dans leurs tarifs actuels et leur ordonne plutôt de « reporter » ces coûts (et de les comptabiliser comme un actif) aux fins de recouvrement auprès des clients dans des périodes futures. Les pratiques comptables des entreprises à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir compte de la nature particulière de ces entités et de ce type d'opérations.

La comptabilité des activités à tarifs réglementés est largement utilisée dans le secteur ontarien de l'électricité et a donc fait son chemin dans les comptes du gouvernement de l'Ontario étant donné que celui-ci possède et contrôle Ontario Power Generation Inc. et Hydro One Inc. En vertu des normes comptables du CCSP, les entreprises publiques telles que celles-ci sont consolidées dans les états financiers du gouvernement au moyen de la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. Cette méthode exige d'inclure dans les états financiers consolidés du gouvernement les actifs et les passifs de l'entreprise concernée sans qu'il soit nécessaire d'harmoniser ses conventions comptables avec celles du gouvernement.

Toutefois, à compter de l'exercice 2005-2006, le gouvernement a commencé à inclure dans ses états financiers consolidés les actifs et les passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés de l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), un organisme gouvernemental. Contrairement à ses normes applicables aux entreprises publiques, le CCSP exige que les conventions comptables des organismes gouvernementaux comme l'OEO soient harmonisées avec celles du gouvernement à la suite de la consolidation. Par conséquent, avant l'exercice 2005-2006, les actifs et les passifs réglementaires des organismes gouvernementaux étaient radiés dans le cadre du processus de consolidation.

Nous nous demandons si cet élargissement de l'utilisation par le gouvernement de la comptabilité des activités à tarifs réglementés est conforme aux normes du CCSP. Les principes de constatation des revenus du CCSP reposent sur le concept voulant que les revenus soient comptabilisés dans la période où ils sont gagnés; par conséquent, on ne peut pas comptabiliser les revenus futurs prévus. Il en va autrement de la comptabilité des activités à tarifs réglementés qui permet de compenser les coûts actuels au moyen des revenus futurs prévus comme si ces revenus étaient déjà gagnés, selon la théorie qui veut que le monopole exercé par l'entité réglementée donne l'assurance qu'il sera possible de recouvrer ces coûts dans les tarifs futurs. Le ministère des Finances estime donc que cette assurance est suffisante pour constater ces actifs et ces passifs selon les définitions applicables du CCSP sans renvoi aux dispositions sur la réglementation des tarifs contenues dans le Manuel de l'ICCA. Nous ne sommes pas d'accord avec cette position.

Il est évident que le gouvernement exerce un monopole sur de nombreux aspects de l'économie de la province, mais le CCSP ne permet en aucun temps la constatation de revenus futurs dans l'une ou l'autre de ces autres sphères d'activité. Par exemple, il ne permet pas aux gouvernements de comptabiliser comme un actif des revenus fiscaux futurs, des profits futurs sur les boissons alcoolisées ou des profits futurs tirés des activités de loterie ou de casino ni de reporter des coûts ayant trait à la perception de revenus fiscaux futurs, de profits futurs sur les boissons alcoolisées ou de profits futurs tirés des activités de loterie ou de casino, même si les profits futurs dans ces secteurs sont tout aussi « assurés » que ceux du secteur de l'électricité. Par ailleurs, le legs du secteur de l'électricité en Ontario ne permet aucunement de croire qu'il s'agit du secteur gouvernemental par excellence pour appliquer une telle méthode de comptabilité – l'ancienne Ontario Hydro, qui avait le mandat de recouvrer l'intégralité de ses coûts de production et de distribution de l'électricité, appliquait de manière générale la comptabilité des activités à tarifs réglementés et a laissé une dette de 19,4 milliards de dollars au moment de son démantèlement en 1999. Cette dette a été comptabilisée comme un passif du gouvernement de l'Ontario pour la première fois dans les états financiers consolidés du 31 mars 2000 de la province. Le gouvernement a soutenu à ce moment qu'il fallait simplement traiter la dette restante comme un autre actif relatif à des activités à tarifs réglementés qui devrait figurer comme actif au titre d'une charge reportée dans l'état de la situation financière de la province parce que, ici encore, son recouvrement intégral était assuré dans le cadre du nouveau régime de l'électricité. À la suite de nombreux débats, cette position a été rejetée et le déficit accumulé de la province pour cet exercice a augmenté d'un montant sans précédent dans les annales de l'Ontario. Huit ans plus tard, la dette restante n'a à peu près pas bougé et continue de figurer dans les livres de l'Ontario.

Comme nous l'expliquons dans la prochaine section, nous ne sommes pas à l'aise avec le fait d'inclure dans les états financiers consolidés de la province des actifs et des passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés. Toutefois, comme le CCSP permet de façon explicite la consolidation des entreprises publiques sans modification de leurs conventions comptables, nous avons accepté ce fait. Cependant, nous ne sommes pas d'accord avec la pratique comptable du gouvernement qui permet pour l'essentiel de constater tous les actifs et les

passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou non, car nous estimons qu'ils ne répondent pas à la définition d'actifs et de passifs véritables selon les principes comptables généralement reconnus. Même si les montants ne sont pas suffisamment élevés pour avoir une incidence importante sur les résultats financiers de la province, il se pourrait qu'ils le soient ultérieurement et, par conséquent, nous exhortons la province à revoir sa position à ce sujet.

Devrait-on comptabiliser dans les comptes de la province les actifs et les passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés?

La comptabilité des activités à tarifs réglementés n'est pas un fait nouveau et elle comporte fort probablement des avantages au niveau de la comptabilité des entités à tarifs réglementés. Nous n'avons rien à redire au sujet des normes qui s'appliquent à ce niveau. Ce sont plutôt les états financiers consolidés du gouvernement qui nous préoccupent. Le CCSP n'a jamais émis de norme comptable sur la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Un groupe de travail mis sur pied par l'ICCA il y a plusieurs années pour examiner si les règles comptables « spéciales » pour les entités à tarifs réglementés demeuraient pertinentes n'a pu en arriver à un consensus et ses travaux ont cessé avant qu'une norme puisse être élaborée à partir de ses conclusions. En fait, le groupe a publié un rapport de recherche, mais il exposait tant un point de vue majoritaire qu'un point de vue dissident, ce qui est un fait rare dans les rapports de l'ICCA. Le point de vue dissident mettait en doute le bien-fondé de la comptabilité des activités à tarifs réglementés pour les entités du secteur public à cause de l'absence d'indépendance de l'organisme de réglementation vis-à-vis de l'entreprise réglementée et du gouvernement. À notre avis, si l'indépendance de l'organisme de réglementation est préoccupante au niveau des états financiers de l'entité réglementée, elle l'est encore plus au niveau des propres états financiers consolidés du gouvernement.

Le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied et contrôle l'organisme de réglementation des tarifs du secteur de l'électricité, c'est-à-dire la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), et les grandes entités du secteur de l'électricité assujetties à ses règlements. Ces entités contrôlées sont toutes des instruments de la politique énergétique du gouvernement de l'Ontario. Du point de vue du gouvernement dans son ensemble, nous dirions que les opérations comptables découlant des décisions prises en matière de réglementation des tarifs doivent être considérées comme de simples opérations interentreprises – c'est-à-dire des opérations entre des entités qui font partie du périmètre comptable du gouvernement. Dans le cas de l'établissement d'un actif réglementaire, un organisme de réglementation contrôlé par le gouvernement ordonne à une entité réglementée également contrôlée par le gouvernement de ne pas refiler certains coûts actuels aux consommateurs d'électricité et de les recouvrer plutôt dans des exercices futurs. Dans le cas d'un passif réglementaire, l'organisme de réglementation ordonne à l'entité réglementée de retourner à ses clients dans les exercices futurs les revenus « excédentaires » reçus qui dépassent les coûts qu'elle a engagés. Pour ce faire, l'organisme de réglementation ordonne le report de ce qui serait, en l'absence de la comptabilité des activités à tarifs réglementés et selon les PCGR « normaux », une opération générant une dépense ou un revenu pour l'exercice. Du point de vue des états financiers consolidés du gouvernement, il semble douteux que l'on puisse considérer ces reports réglementaires comme de véritables opérations sans lien de dépendance qui génèrent des gains ou des pertes légitimes pour la province, alors qu'aucune opération n'a encore eu lieu à l'extérieur du gouvernement avec quelque tiers que ce soit.

D'après cette analyse, nous sommes d'avis qu'il faut éliminer les soldes des activités à tarifs réglementés à la suite de la consolidation, comme

on doit le faire pour les autres gains et pertes interentreprises en vertu des normes du CCSP de façon à présenter les opérations du gouvernement avec des tiers. De ce point de vue, il semble que l'élimination des soldes des activités à tarifs réglementés serait appropriée sans égard au fait que ces actifs ou ces passifs soient comptabilisés dans l'état financier d'une entreprise publique ou dans celui d'un organisme gouvernemental.

Les hauts fonctionnaires du ministère des Finances affirment que les actifs et les passifs relatifs aux activités à tarifs réglementés répondent aux normes du CCSP sans renvoi à aucune des dispositions relatives aux activités à tarifs réglementés contenues dans le Manuel de l'ICCA. Nous ne sommes pas d'accord avec cette position. Par exemple, la norme 1000.36 du CCSP énonce les trois caractéristiques essentielles d'un actif public :

- il représente un avantage futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer aux flux de trésorerie nets futurs ou à la fourniture de biens ou de services;
- le gouvernement est en mesure de contrôler l'accès à cet avantage;
- l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a le gouvernement sur cet avantage a déjà eu lieu.

À notre avis, les actifs relatifs à des activités à tarifs réglementés ne correspondent pas vraiment à la deuxième caractéristique et aucunement à la troisième.

En ce qui a trait à la deuxième caractéristique, nous nous contentons de rappeler de nouveau la dette restante de l'ancienne Ontario Hydro. Il s'agit à notre avis d'une preuve concrète que même si les gouvernements détiennent un monopole, ils n'ont pas une assurance suffisante qu'une entreprise générera suffisamment de profits dans les exercices futurs pour recouvrer la totalité de ses coûts passés. Pour ce qui est de la troisième caractéristique, nous ne croyons pas qu'une décision en matière de réglementation des tarifs puisse être considérée comme une opération ou un fait créant un actif ou une obligation, car, comme mentionné plus haut, du point de vue des états financiers consolidés du gouvernement, une telle décision représente un fait interne entre deux entités contrôlées par le gouvernement. Une analyse équivalente des passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés mène à la même conclusion. Les normes du CCSP interdisent d'inclure tant les gains que les pertes générés par de telles opérations interentreprises. Par conséquent, nous soutenons que les actifs et les passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés n'ont pas leur place dans les états financiers consolidés et doivent être éliminés à la suite de la consolidation des entités contrôlées du gouvernement.

Nous estimons en outre que le ministère des Finances doit revoir son appui à la comptabilité des activités à tarifs réglementés pour une raison supplémentaire. Comme nous en avons discuté plus haut, l'ICCA adopte les normes comptables internationales dans le cadre de sa stratégie pour harmoniser les pratiques comptables du Canada avec celles qui existent ailleurs dans le monde. Ces nouvelles normes internationales ne contiennent pas de dispositions appuyant la comptabilité des activités à tarifs réglementés et le Conseil des normes comptables de l'ICCA a indiqué qu'il n'a aucunement l'intention de modifier ces normes en ce sens. Il faudra plutôt que tous les actifs et les passifs correspondent aux définitions du cadre conceptuel de l'ICCA pour être inclus dans les états financiers à l'avenir. Ces définitions correspondent pour l'essentiel aux définitions déjà contenues dans le Manuel du CCSP dont nous avons parlé plus haut.

Compte tenu du fait que le gouvernement utilise largement la comptabilité des activités à tarifs réglementés, nous avons recommandé au CCSP de se pencher sur cette pratique et d'étudier la possibilité d'émettre des lignes directrices à l'intention des gouvernements sur la comptabilité des activités à tarifs réglementés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Ces soldes découlent des décisions de la Commission de l'énergie de l'Ontario concernant la Grille tarifaire réglementée (GTR) et représentent les montants devant être recouvrés auprès des petits consommateurs d'électricité ou devant leur être remboursés aux termes de la GTR et conformément à la *Loi de 1998 sur l'électricité*. La politique comptable de la province est conforme aux lois et aux décisions de la Commission de l'énergie de l'Ontario. Selon les principes comptables généralement reconnus pour les organismes commerciaux, le fait de comptabiliser sous forme d'actifs et de passifs les soldes liés à des activités à tarifs réglementés correspond à la pratique courante. En l'absence d'une orientation du CCSP dans ce domaine, on s'appuie sur ces normes commerciales et sur d'autres ressources faisant autorité pour déterminer les principes comptables généralement reconnus qu'il convient d'appliquer. Le vérificateur externe de l'Ontario Power Authority a émis une opinion sans réserve selon laquelle ces soldes constituent des actifs et des passifs valides liés à des activités à tarifs réglementés.

Selon le ministère des Finances, ces soldes liés à des activités à tarifs réglementés devraient être déclarés sous forme d'actifs et de passifs dans les états financiers consolidés de la province, car cela rend mieux compte de la substance économique sous-jacente de ces opérations, conformément aux principes comptables généralement reconnus.

Papier commercial adossé à des actifs

Au 31 mars 2008, la province avait une réserve de liquidités composée d'espèces et de placements temporaires totalisant environ 8,1 milliards de dollars. La province détient également du papier commercial adossé à des actifs (PCAA), dont le coût initial s'élevait à 636,9 millions de dollars.

Le papier commercial correspond à des titres de créance à court terme négociables dont l'échéance est habituellement inférieure à un an et qui sont émis par une institution financière ou une grande société. Alors que le papier commercial est habituellement garanti uniquement par la réputation de l'émetteur, le PCAA est adossé à d'autres actifs comme des prêts hypothécaires, des prêts automobiles, des instruments dérivés ou d'autres actifs regroupés dans des fonds multicédants ou dans des fiducies.

Au Canada, plusieurs fiducies de PCAA ont été établies par des banques et d'autres institutions financières. Le PCAA émis par des fiducies établies par des banques correspond au PCAA bancaire, tandis que le PCAA émis par des fiducies établies par des institutions financières non bancaires correspond au PCAA non bancaire. En juin 2007, la valeur marchande du PCAA bancaire canadien atteignait environ 80 milliards de dollars et celle du PCAA non bancaire, environ 35 milliards de dollars.

Les actifs sous-jacents du PCAA dans les fiducies ont normalement une échéance plus éloignée que le papier commercial lui-même. Par conséquent, les fiducies de PCAA réunissent des fonds en émettant du nouveau PCAA quand les émissions antérieures viennent à échéance. Par ailleurs, la plupart des fiducies de PCAA ont des conventions de liquidités à titre de protection suivant lesquelles un ou plusieurs fournisseurs de liquidités, tels que des banques canadiennes ou internationales et d'autres institutions financières, leur consentiraient un prêt pour garantir que les fiducies puissent rembourser leurs placements aux investisseurs à l'échéance du papier commercial en cas de « perturbation du marché » et de l'incapacité d'émettre du nouveau PCAA.

Au printemps et à l'été 2007, beaucoup d'investisseurs détenteurs de PCAA canadien ont commencé à s'inquiéter de la qualité des actifs sous-jacents de ce papier commercial. Certains actifs sous-jacents comprenaient des hypothèques résidentielles américaines et ce secteur éprouvait

d'importantes difficultés financières. En août 2007, plusieurs fiducies non bancaires ont été incapables de trouver des investisseurs intéressés à acheter du nouveau papier commercial pour financer le papier commercial échu, car les investisseurs n'étaient plus disposés à acheter les nouvelles émissions à cause des craintes liées aux actifs sous-jacents. La majorité de ces fiducies non bancaires ont donc fait appel au soutien de leurs fournisseurs de liquidités. Toutefois, beaucoup d'entre eux ont refusé de fournir les fonds demandés, car, selon les modalités des conventions de liquidités, ce soutien devait être accordé uniquement en cas de perturbation générale du marché, et ils jugeaient qu'il n'y avait pas eu une telle perturbation. Par conséquent, les investisseurs qui avaient fait des placements dans du PCAA, notamment la province de l'Ontario, n'ont pu obtenir le remboursement des placements effectués dans du PCAA non bancaire.

Pour régler ce problème d'illiquidité, plusieurs investisseurs et d'autres participants du marché ont formé un comité pancanadien des investisseurs en septembre 2007 dans le but d'élaborer un plan visant à restructurer le PCAA émis par les fiducies non bancaires. Le plan de restructuration prévoyait pour l'essentiel que les investisseurs qui détenaient ce PCAA le convertissent en billets à long terme dont les échéances correspondaient à celles des actifs sous-jacents.

Le plan de restructuration a été avalisé par la majorité des investisseurs le 25 avril 2008 et homologué par la Cour supérieure de justice de l'Ontario le 5 juin 2008. Certains investisseurs qui n'avaient pas appuyé le plan ont fait appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada le 20 septembre 2008, laquelle a toutefois confirmé la décision de la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Par conséquent, les investisseurs, y compris la province, pourront convertir leur portefeuille actuel de PCAA en billets à long terme.

Au moment où nous avons terminé notre vérification des états financiers consolidés de la province datés du 31 mars 2008, l'appel dont nous faisons mention plus haut était en cours. Conformément aux normes comptables du CCSP, la province est tenue de réduire la valeur comptable de ses placements de toute diminution de leur valeur réputée une moins-value liée à une baisse permanente. Le gouvernement a donc évalué tant les probabilités de réussite de la restructuration que les caractéristiques particulières de chaque catégorie de billets que détiendrait la province dans le cadre du plan de restructuration. D'après cette évaluation, sa meilleure estimation de la valeur de recouvrement nette de son portefeuille de PCAA s'élevait à 530,1 millions de dollars au 31 mars 2008. Par conséquent, une réévaluation d'environ 106,8 millions de dollars a été comptabilisée comme charge de l'exercice 2007-2008.

En raison de la complexité de l'évaluation du PCAA, nous avons retenu les services d'un important cabinet de comptables agréés qui avait déjà apporté son aide à deux autres gouvernements provinciaux dans le cadre de l'évaluation de leur portefeuille de PCAA. Le cabinet nous a indiqué que la méthode d'évaluation de la province semblait appropriée et conforme aux indications de l'ICCA sur les évaluations du PCAA. En nous fondant sur ce rapport et sur notre propre travail, nous avons conclu que le processus d'évaluation de la province et la réévaluation connexe étaient raisonnables.

La *Loi de 1990 sur l'administration financière* énumère les types de placements que la province est autorisée à faire, et ces dispositions lui permettent d'investir dans le papier commercial. Par ailleurs, le gouvernement a instauré plusieurs règles en matière de placement, par exemple, pour fixer un plafond aux montants pouvant être placés dans certains instruments. Les placements du gouvernement dans le PCAA respectaient ces limites au moment où ils ont été effectués, mais son expérience avec le PCAA l'a incité à modifier ses règles relatives aux placements. Par exemple, les émetteurs de papier commercial doivent maintenant être évalués par au moins deux agences de notation avant que la province puisse envisager d'investir dans leurs produits. Il s'agit d'un changement digne de mention, car au moment où la province a

acheté son PCAA, il n'y avait qu'une seule agence de notation qui évaluait le marché canadien du PCAA. Alors que cette agence avait accordé sa plus haute cote au PCAA non bancaire, les principales agences de notation internationales refusaient pour leur part d'accorder une cote. Par exemple, en juin 2006, l'une de ces agences a déclaré publiquement qu'elle n'accorderait vraisemblablement pas une bonne cote d'évaluation aux fonds multicédants adossés à ce genre de liquidités. La province a aussi révisé d'autres politiques pour renforcer la surveillance de la réserve de liquidités afin de repérer et de régler rapidement tout problème de liquidités possible.

Comptabilité des projets de diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Un projet de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) correspond à un arrangement entre des entités des secteurs public et privé portant sur la conception, la construction, l'acquisition ou la gestion d'un bien du secteur public comme une route, un hôpital ou une prison. Le recours aux projets DMFA a pris de l'ampleur au cours des dernières années alors que les gouvernements cherchent de nouveaux moyens de financer et de gérer les grands projets d'infrastructure. Les projets DMFA peuvent revêtir différentes formes et varier considérablement du point de vue de l'importance de la participation du secteur privé et de l'étendue du partage des risques et des avantages financiers du projet entre les partenaires. La province de l'Ontario est engagée dans plusieurs projets DMFA.

Infrastructure Ontario, l'organisme gouvernemental provincial responsable de la réalisation des projets d'infrastructure publique de la province, a le mandat de chercher des fonds privés pour reconstruire l'infrastructure publique tout en veillant à ce que le secteur public conserve la propriété et le contrôle de ces biens. Infrastructure Ontario procure également des prêts aux municipalités et aux universités de la province pour construire et renouveler leurs propres infrastructures.

Infrastructure Ontario supervise actuellement plus de 40 projets DMFA; plus de 24 projets sont en cours et leur coût estimatif s'élève à 7,5 milliards de dollars. Il s'agit pour la plupart de projets portant sur des hôpitaux.

La comptabilité de ces différents projets DMFA peut se révéler complexe. Nous nous y intéressons parce que les résultats financiers des hôpitaux sont consolidés dans les états financiers de la province. Actuellement, il y a peu d'indications de la part de l'ICCA ou d'un normalisateur international sur le mode de comptabilisation de ces projets. Nous avons remarqué que le Conseil des normes comptables internationales du secteur public a publié un document consacré à l'étude des questions de comptabilité et d'information financières se rapportant à ce qu'il appelle des « accords de concession de services », accords qui possèdent de nombreuses caractéristiques des projets DMFA de la province. Le document de consultation traite de la façon de déterminer si une entité du secteur public devrait comptabiliser le bien sous-jacent comme un actif dans ses états financiers et les circonstances à prendre en compte dans cette détermination.

Compte tenu que les projets DMFA sont complexes et qu'ils peuvent revêtir différentes formes, nous croyons que le ministère des Finances, en l'absence d'indications précises dans les normes comptables canadiennes, devrait donner des directives aux entités du secteur public de l'Ontario sur la façon de comptabiliser ces projets, le cas échéant. Il contribuerait ainsi à l'uniformisation de la comptabilisation de ces projets dans l'ensemble de la province. Nous croyons comprendre que le Ministère fournit des directives informelles et qu'il achève de mettre au point une convention comptable pour les projets DMFA.

État de certaines questions soulevées au cours des années antérieures

REDDITION DE COMPTES À L'ÉGARD DES DÉPENSES DE FIN D'EXERCICE

Dans mes rapports annuels antérieurs ainsi que dans l'examen du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* l'an dernier et l'examen des subventions de fin d'exercice du ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, j'ai fait part de mes préoccupations concernant le relâchement par le gouvernement des mécanismes de contrôle habituels des dépenses de fin d'exercice.

Dans ces rapports, j'ai noté que même si presque tous les paiements de transfert que j'ai examinés avaient été versés à des bénéficiaires qui avaient une relation de longue date avec la province, comme les municipalités, dans la majorité des cas les dispositions habituelles en matière de reddition de comptes et de contrôle avaient été atténuées ou éliminées de manière à ce que les transferts soient admissibles à la constatation immédiate des charges avant le 31 mars, date de clôture de l'exercice.

Compte tenu de mes préoccupations dans ce domaine, j'ai fait parvenir une lettre au sous-ministre des Finances en août 2007 dans laquelle je recommandais une réévaluation de la façon dont le gouvernement traite les investissements de fin d'exercice. Plus précisément, j'ai indiqué que je croyais que le gouvernement pourrait établir certaines conditions et certaines dispositions en matière de reddition de comptes pour les transferts de fin d'exercice tout en respectant les critères comptables pour la constatation immédiate des charges liées à ces transferts.

Au cours de l'automne 2007, nous nous sommes penchés sur cette question avec le ministère des Finances et sommes parvenus à convenir des types de dispositions en matière de reddition de comptes et de contrôle qui pourraient s'appliquer aux transferts de fin d'exercice sans compromettre la constatation immédiate de ces charges. Ces dispositions ont été incorporées dans le processus de réinvestissement de fin d'exercice de cette année. J'estime que la nouvelle approche adoptée par le ministère des Finances a amélioré la reddition de comptes du gouvernement à l'égard de ses transferts de fin d'exercice.

COMMUNICATION DES DÉPENSES DE PAIEMENT DE TRANSFERT EN SANTÉ DANS LE BUDGET DES DÉPENSES 2007-2008

Les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) sont des sociétés sans but lucratif et des sociétés de la Couronne établies en vertu de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* (la Loi). Chacun des 14 RLISS de la province est responsable de la planification, de l'intégration et du financement des services de santé locaux dans sa région géographique. D'autres responsabilités et attentes en matière de rendement sont énoncées dans le protocole d'entente et les ententes de responsabilisation que les RLISS ont conclues avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Dans le Rapport annuel de l'an dernier, j'ai soulevé une préoccupation en prenant connaissance du fait que les prévisions du gouvernement en matière de dépenses, qui présentent en détail les plans de dépenses de fonctionnement et d'immobilisations du gouvernement pour l'exercice, déclareraient comme dépenses, à compter de l'exercice 2007-2008, uniquement les montants transférés à chacun des RLISS et ne fourniraient plus de détails sur ces dépenses. J'étais préoccupé par la perte possible d'information quant au montant qui serait affecté à chacun des principaux éléments du secteur de la santé, comme les hôpitaux publics, les centres d'accès aux soins communautaires, les foyers de soins de longue durée, les organismes de santé mentale ou de traitement de la toxicomanie et les autres fournisseurs de soins et organismes de soutien communautaire, sur le montant d'environ 19 milliards de dollars de financement public de la santé accordé par le biais des RLISS.

À ce moment, le gouvernement a indiqué que puisque les différents RLISS étaient responsables de décider de l'attribution la plus judicieuse des fonds qui leur étaient confiés, l'enveloppe de financement générale accordée aux RLISS leur donnait davantage de latitude à cet égard. Nous avons donc recommandé, comme solution de rechange, que les rapports financiers divulguent les dépenses des RLISS pour chaque élément du secteur des soins de santé à la fin de l'exercice, une fois que les montants réels ont été affectés et qu'ils sont connus.

J'ai constaté avec plaisir dans le volume 1 des Comptes publics 2007-2008 que les dépenses du ministère de la Santé et des Soins de longue durée étaient présentées de façon détaillée comme nous l'avions recommandé, en indiquant, pour chaque élément principal du secteur des soins de santé, de quelle façon chacun des RLISS avait affecté les fonds publics qu'il avait reçus.

Périmètre comptable du gouvernement

SECTEUR DES CONSEILS SCOLAIRES – UTILISATION DE PROCÉDURES PARTICULIÈRES EN MATIÈRE D'EXAMEN

Nous avons indiqué dans le rapport annuel de l'an dernier que l'inclusion des conseils scolaires de l'Ontario dans les états financiers consolidés de la province présentait deux difficultés particulières. D'abord, la date de fin d'exercice des conseils scolaires, soit le 31 août, ne coïncide pas avec celle de la province, qui est le 31 mars. En outre, les conseils scolaires n'inscrivent pas pour l'instant la valeur de leurs immobilisations corporelles dans leurs états financiers. Pour remédier à ces deux problèmes, le gouvernement demande tous les ans aux conseils scolaires de soumettre leur information financière en fonction des dates de début et de fin d'exercice de la province et de fournir des renseignements sur leurs dépenses en immobilisations et leurs actifs pour permettre au gouvernement d'inclure les opérations et les soldes de leurs comptes d'immobilisations dans les états financiers consolidés de la province. Les vérificateurs de chaque conseil scolaire suivent des procédures particulières pour procéder à l'examen de ces renseignements additionnels et nous nous fions à ces procédures pour accomplir notre vérification. Nous avons encouragé le recours continu à ces procédures additionnelles en matière d'examen puisqu'elles constituent un moyen efficace d'obtenir en temps opportun une garantie quant à la fiabilité des montants signalés par les conseils scolaires pour lesquels il n'y a pas d'autres sources d'information. Je tiens à souligner que le ministère de l'Éducation a indiqué qu'il continuera d'exiger que les conseils scolaires demandent à leurs vérificateurs d'appliquer ces procédures additionnelles en matière d'examen.

CONSOLIDATION INTÉGRALE DU SECTEUR PARAPUBLIC

Aux termes de la nouvelle norme du CCSP relative au périmètre comptable, les gouvernements peuvent inclure les organismes du secteur parapublic dans les états financiers consolidés selon une méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation jusqu'en 2008-2009. Selon cette méthode, les actifs nets des organismes du secteur parapublic sont inclus sous un seul poste dans l'état consolidé de la situation financière de la province, et l'excédent ou le déficit annuel de chaque secteur est inclus sous un seul poste dans l'état consolidé des résultats de la province.

Pour les exercices ouverts à compter du 1er avril 2008, le CCSP exigera que les organismes du secteur parapublic soient intégralement consolidés. En vertu de la consolidation intégrale, les comptes des organismes du secteur parapublic faisant l'objet de la consolidation doivent être préparés selon les mêmes conventions comptables que la province et tous les revenus et les charges des organismes, ainsi que tous leurs éléments d'actif et de passif doivent être combinés aux postes correspondants des états

financiers consolidés de la province. Cette intégration ligne par ligne aura comme conséquence, notamment, de faire en sorte que les immobilisations corporelles de 29,7 milliards de dollars du secteur parapublic et la dette nette de 12,6 milliards de dollars seront incluses et déclarées comme faisant partie des immobilisations et de la dette nette de la province, respectivement.

Le ministère des Finances n'est pas en faveur de la consolidation intégrale. Il est d'avis que la méthode de comptabilisation à la valeur de consolidation, soit la consolidation sur « une seule ligne », reflète davantage l'incidence financière globale du secteur parapublic sur les états financiers de la province ainsi que le degré d'autonomie plus grand qu'ont les organismes du secteur parapublic par rapport aux autres organismes que la province contrôle et consolide intégralement. Le Ministère a indiqué qu'il examinait cette question avec le CCSP.

Nous examinons présentement avec le ministère des Finances quelle information additionnelle devrait être fournie pour permettre la consolidation intégrale, quels moyens prendre pour assurer la conformité aux conventions comptables de la province, de quelle façon on pourrait gérer un certain nombre de questions relatives à la présentation et à la communication de l'information découlant de ce changement et quelle serait l'incidence sur les états financiers consolidés de la non-adoption de la consolidation intégrale.

Comptabilisation des immobilisations

IMMOBILISATIONS DU GOUVERNEMENT

En janvier 2003, le CCSP a révisé une norme datant de 1997, qui établissait des règles pour la constatation, l'évaluation, l'amortissement et la présentation des immobilisations dans les états financiers du gouvernement. La nouvelle norme recommande que les gouvernements, à l'instar du secteur privé, comptabilisent les immobilisations acquises ou construites à titre d'actif et amortissent leur coût sur la durée de vie utile estimative des biens.

L'approche adoptée par le gouvernement, avec laquelle nous étions d'accord, était de donner suite progressivement aux recommandations du CCSP. En 2002-2003, il a procédé à l'évaluation et à la capitalisation des terrains, des bâtiments et de l'infrastructure de transport de la province et a ainsi reconnu pour la première fois dans ses états financiers un investissement net de plus de 13 milliards de dollars dans les immobilisations. En 2007-2008, l'investissement net de la province dans ces immobilisations s'élevait à 19 milliards de dollars.

Le gouvernement nous a informés qu'il avait l'intention de terminer la capitalisation du reste de ses immobilisations corporelles, telles que les systèmes informatiques, les véhicules et le matériel, pour l'exercice 2009-2010. Nous avons tenu plusieurs réunions au cours de la dernière année avec les fonctionnaires du ministère des Finances à ce sujet pour traiter de l'étendue du projet de capitalisation et des méthodes qui seront appliquées pour évaluer ces biens.

Initiatives du CCSP

Dans cette section, nous donnons un bref aperçu des questions les plus importantes sur lesquelles le CCSP s'est penché au cours de la dernière année et qui pourraient avoir une incidence sur les états financiers consolidés de la province au cours des prochains exercices.

NORMES

Instruments financiers

La province utilise principalement les instruments financiers ou les instruments dérivés, comme les contrats de change à terme, les trocs financiers, les contrats à terme et les options, pour gérer (ou « se protéger contre ») les risques liés à la dette qu'elle a émise en devises ou à taux d'intérêt variables.

Actuellement, les indications données par le CCSP sur la comptabilisation des instruments dérivés ne s'appliquent qu'à la couverture du risque de change associé à une dette en devises, par exemple le risque associé à une dette remboursable en dollars américains. Les gouvernements, y compris celui de l'Ontario, utilisent en outre les instruments financiers dérivés pour gérer le risque de taux d'intérêt. Par exemple, la province peut émettre une dette à un taux d'intérêt variable et par la suite, au moyen d'instruments financiers dérivés, convertir de façon efficace la dette à taux d'intérêt variable en dette à taux d'intérêt fixe et limiter ainsi l'exposition de la province au risque de fluctuations futures du taux d'intérêt.

En janvier 2005, le Conseil des normes comptables de l'ICCA a approuvé l'ajout de trois nouvelles sections portant sur ces activités dans son manuel : « Instruments financiers », « Résultat étendu » et « Couvertures ». Bien que ces sections aient été rédigées à l'intention du secteur privé, et que les gouvernements n'étaient pas tenus de les appliquer, elles mettaient en relief le besoin de régler ces questions dans le contexte du secteur public.

Par conséquent, le CCSP a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner de quelle façon les gouvernements devraient comptabiliser les instruments financiers. La principale question à régler est de savoir s'il faut comptabiliser dans les états financiers d'un organisme les changements de la juste valeur marchande des contrats d'instruments dérivés (à l'image des actions et des obligations, leur juste valeur marchande fluctue). Ensuite, si l'on comptabilise ces changements, devraient-ils avoir une incidence sur la détermination de l'excédent ou du déficit annuel?

Le principal argument en faveur de la comptabilisation des changements de la juste valeur marchande des instruments financiers est de faire en sorte que les actifs et les passifs d'un organisme soient tous comptabilisés à la valeur actuelle plutôt qu'à la valeur historique à la fin de chaque exercice. Toutefois, ces changements pourraient avoir une incidence importante sur l'excédent ou le déficit annuel de l'organisme même s'il était tout à fait possible de recouvrer au cours des exercices ultérieurs les pertes non réalisées, le cas échéant, et même si tous les gains non réalisés pouvaient fort bien être annulés par l'impact compensatoire des changements de la valeur marchande de ces instruments. Par conséquent, ce traitement accroît la volatilité potentielle des résultats de l'entité.

Le groupe de travail a élaboré un énoncé de principes concernant les instruments financiers qui a été publié en juin 2007. Cet énoncé décrit les principes proposés pour la constatation et l'évaluation des instruments financiers, y compris les instruments dérivés et de couverture, dans les états financiers du gouvernement. Le CCSP examine présentement les réponses qu'il a reçues de plusieurs gouvernements et d'autres intervenants au sujet de cet énoncé de principes.

L'une des principales questions que tente de régler le CCSP est de savoir s'il faut évaluer les instruments dérivés à leur juste valeur en conformité avec les indications fournies dans la norme de l'ICCA pour le secteur privé. Le CCSP reconnaît par ailleurs que ces réévaluations entraînent une hausse de la volatilité potentielle des résultats annuels déclarés. Par conséquent, il se penche sur des dispositions qui permettraient, dans certains cas, de compenser l'incidence de la réévaluation sur l'excédent ou le déficit annuel en prenant en compte l'impact sur la juste valeur des opérations de couverture effectuées pour se protéger contre ces risques et, dans d'autres cas, de comptabiliser l'impact sur la juste valeur directement dans le déficit accumulé plutôt que dans les résultats annuels.

Le CCSP prévoit publier un exposé-sondage sur ces questions en mars 2009.

CONVERSION DES DEVISES

Actuellement, les normes comptables du CCSP comprennent des recommandations qui permettent de reporter dans l'état des résultats les gains ou les pertes réalisés sur les éléments libellés en devises et de les amortir progressivement. Toutefois, le

CCSP a indiqué que, dans le cadre de son plan relatif aux instruments financiers, il devra revoir ces recommandations. Plus précisément, il prévoit que les dispositions de report actuelles seront remplacées par l'obligation de constater immédiatement ces gains ou ces pertes dans la détermination de l'excédent ou du déficit annuel. Ces changements devraient être inclus dans un exposé-sondage qui sera publié en même temps que celui portant sur les instruments financiers en mars 2009.

TRANSFERTS GOUVERNEMENTAUX

Le CCSP s'emploie à réviser ses normes relatives aux transferts gouvernementaux afin de régler un certain nombre de problèmes d'application et d'interprétation soulevés par le milieu des administrations publiques. Les principaux problèmes sur lesquels il faut se pencher comprennent ce qui suit : le besoin de mettre fin au débat permanent au sujet de la comptabilisation appropriée du financement pluriannuel accordé par les gouvernements; le besoin de préciser la nature et l'étendue de l'autorisation nécessaire pour qu'un transfert soit comptabilisé comme une charge; le besoin de clarifier la mesure dans laquelle les conditions, ou « stipulations », imposées par le gouvernement cédant devraient influer sur le moment de la constatation de la charge par le gouvernement cédant ou de la constatation du revenu par le gouvernement bénéficiaire; le besoin de résoudre la question de la comptabilisation des transferts en capital reçus. Étant donné que les transferts gouvernementaux se chiffrent en milliards de dollars chaque année, la nouvelle norme pourrait avoir une incidence importante sur les résultats financiers du gouvernement.

Divers points de vue ont été exposés sur ces questions et le CCSP a eu de la difficulté à parvenir à un consensus sur les modifications à apporter à la norme actuelle. L'une des principales difficultés s'explique par le désir du CCSP de s'assurer que toute nouvelle norme demeure conforme au cadre conceptuel de l'ICCA, qui est axé sur les éléments d'actif et de passif, alors que le centre d'intérêt financier des gouvernements est l'excédent ou le déficit annuel.

Le CCSP a publié un exposé-sondage aux fins de commentaires en juin 2006, qui proposait que l'on constate immédiatement tout transfert à titre de charge (pour le gouvernement cédant) et à titre de revenu (pour le gouvernement bénéficiaire), à la condition que le transfert ait été autorisé et que les critères d'admissibilité aient été satisfaits par le bénéficiaire. Après avoir examiné les commentaires reçus sur cet exposé-sondage, le CCSP a publié un deuxième exposé-sondage en avril 2007 pour proposer des modifications suivant lesquelles, dans certaines circonstances, un gouvernement bénéficiaire pourrait reporter la constatation d'un transfert qu'il a reçu. Le CCSP examine les commentaires reçus sur ce deuxième exposé-sondage et a laissé entendre qu'il avait l'intention d'en publier un troisième vers la fin de 2008.

PASSIF ENVIRONNEMENTAL

Les normes comptables canadiennes ne traitent pas expressément du passif environnemental. Reconnaissant le besoin d'aborder explicitement ces questions, le CCSP a approuvé un projet visant à élaborer des normes comptables concernant le passif environnemental. On prévoit qu'un énoncé de principes sur cette question sera publié sous peu.

En l'absence d'une norme comptable, les administrations de l'Ontario et la plupart des autres administrations canadiennes n'ont élaboré aucune convention comptable se rapportant au passif environnemental. Toutefois, le gouvernement de l'Ontario comptabilise le passif environnemental lorsqu'il détermine ne pas avoir la latitude voulue pour éviter les frais ou les paiements futurs découlant de ses responsabilités environnementales et que le montant de ce passif peut être estimé de façon raisonnable.

Indications générales

Le CCSP publie des énoncés de pratiques recommandées (PR) pour la communication de renseignements supplémentaires en plus de ceux présentés dans les états financiers. Les PR ne font pas partie des normes comptables du CCSP et se veulent des indications générales à l'intention d'un gouvernement qui choisit de fournir cette information supplémentaire.

ÉVALUATION DES IMMOBILISATIONS CORPORELLES

Le CCSP élabore un énoncé de pratiques recommandées pour aider les gouvernements à communiquer l'information sur les principaux biens gouvernementaux et pour améliorer la comparabilité et la fiabilité de l'information financière et non financière sur ces biens. Ces améliorations permettraient aux gouvernements d'évaluer leur situation financière ainsi que leur rendement financier et non financier.

Il existe peu de directives sur la communication d'information financière et d'autres renseignements sur les immobilisations corporelles. La communication de renseignements appropriés sur l'utilisation et l'état de l'infrastructure des immobilisations corporelles du gouvernement aide les utilisateurs à comprendre les coûts d'entretien, de renouvellement et de remplacement permanents associés à cette infrastructure. Par conséquent, cette information est un facteur important à prendre en compte pour déterminer la capacité financière d'un gouvernement à maintenir ses niveaux de services.

Le CCSP a approuvé un énoncé de principes pour ce projet en mars 2007 et un projet d'énoncé de pratiques recommandées en mars 2008. Le CCSP prévoit que le texte définitif de l'énoncé de pratiques recommandées sera approuvé vers la fin de 2008.

INDICATEURS DE L'ÉTAT DES FINANCES DES GOUVERNEMENTS

Les gouvernements sont des organisations complexes et il est important qu'ils informent clairement les citoyens au sujet de ce qu'ils comptent faire et réalisent à partir des ressources qui leur sont confiées. Les rapports sur le rendement représentent un moyen de fournir cette information.

En juin 2006, le CCSP a terminé son premier projet d'élaboration d'indicateurs de rendement et a approuvé « Les rapports publics de performance », un énoncé de pratiques recommandées qui préconise la cohérence et la comparabilité des rapports ne faisant pas partie des états financiers d'un gouvernement. Il établit des pratiques recommandées pour la communication de l'information sur le rendement dans un rapport public sur le rendement, aborde la question de l'information non financière sur le rendement ainsi que ses liens avec l'information financière sur le rendement et invite les gouvernements à fournir de l'information sur les pratiques de gouvernance.

Le principal objectif des rapports sur l'état des finances des gouvernements est de fournir une discussion élaborée de l'information contenue dans leurs états financiers qui ne se limite pas à la situation financière ou à l'évolution de celle-ci, mais qui examine également le contexte économique et financier global dans lequel évolue le gouvernement. Les gouvernements peuvent choisir de fournir cette information dans des rapports spéciaux ou dans le rapport annuel qui accompagne leurs états financiers. En septembre 2008, le CCSP a publié un projet d'énoncé de pratiques recommandées portant sur des indicateurs de l'état des finances des gouvernements et prévoit de produire une version définitive de l'énoncé sous peu.

Programme d'assurance financière de la vérification interne

Le ministère des Finances finance la mise en œuvre d'un nouveau programme d'assurance financière suivant lequel la division de la vérification interne du gouvernement évaluera les contrôles internes relatifs aux processus de gestion financière du gouvernement pour les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations, les revenus et la gestion actif-passif. Comme l'information financière produite par ces processus sert à préparer les états financiers des ministères (volume 1) et les états financiers consolidés de la province, le Bureau du vérificateur général se réjouit de cette initiative.

Autres questions

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor émis durant l'année. Il est également tenu, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre voté en même temps dans le Budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée législative.

APPROBATION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES PAR L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative les budgets des dépenses détaillées faisant état des dépenses que les divers ministères entendent engager dans le cadre de leurs différents programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le Budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés adoptés par le Comité et sont présentés comme tels à l'Assemblée législative. Des motions d'adoption concernant les budgets des dépenses que le Comité a examinés sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant deux heures tout au plus, puis font l'objet d'un vote.

Une fois les motions d'adoption approuvées, l'Assemblée législative donne au gouvernement le pouvoir de dépenser en approuvant une *Loi de crédits*; cette loi précise les montants pouvant être affectés aux programmes des ministères, généralement ceux qui sont énoncés dans les budgets des dépenses. Une fois la *Loi de crédits* approuvée, les dépenses de chaque programme représentent des crédits votés. La *Loi de crédits* portant sur l'exercice clos le 31 mars 2008 a reçu la sanction royale à cette même date.

En général, la *Loi de crédits* n'est adoptée qu'après le début de l'exercice financier, mais le financement provisoire des programmes des ministères doit être approuvé avant l'adoption de la loi. L'Assemblée législative autorise ces paiements au moyen de motions de crédits provisoires. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, les périodes visées par les motions de crédits provisoires et les dates auxquelles lesdites motions ont été approuvées par l'Assemblée législative sont les suivantes :

- du 1er avril 2007 au 30 juin 2007 – approuvée le 4 décembre 2006;
- du 1er février 2008 au 31 mars 2008 – approuvée le 6 décembre 2007.

Loi de 2007 portant affectation anticipée de crédits

Cette année, pour la première fois, le gouvernement a également adopté une loi autorisant l'affectation anticipée de crédits. En raison de la tenue d'élections provinciales en octobre 2007, l'Assemblée législative a été dissoute le 10 septembre 2007 avant d'avoir adopté la *Loi de crédits*. La *Loi de*

2007 portant affectation anticipée de crédits (la Loi) garantissait que durant la période précédant et suivant les élections générales, le gouvernement en place détenait un pouvoir de dépenser suffisant jusqu'à la formation du nouveau gouvernement. La Loi autorisait le gouvernement à engager une somme maximale de 50 milliards de dollars au titre des dépenses de la fonction publique, de 1,2 milliard de dollars au titre de placements dans des immobilisations et de 170 millions de dollars au titre des dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée.

Une motion de crédits provisoires approuvée le 4 décembre 2006 autorisait temporairement le gouvernement à engager des dépenses à compter du 1er avril 2007 jusqu'à ce que la Loi reçoive la sanction royale le 17 mai 2007. La Loi est entrée en vigueur le 1er avril 2007 et a remplacé la motion de crédits provisoires.

Une seconde motion de crédits provisoires approuvée le 6 décembre 2007 autorisait temporairement le gouvernement à engager des dépenses à compter du 1er février 2008 (moment où l'on prévoyait que le pouvoir de dépenser en vertu de la Loi et le mandat spécial dont il est question ci-dessous seraient insuffisants) jusqu'à la promulgation de la *Loi de crédits de 2008*.

Comme le pouvoir de dépenser en vertu de la Loi est accordé de façon temporaire, il a été révoqué en vertu de la *Loi de crédits de 2008*, et le pouvoir d'engager des dépenses prévu dans la Loi a été inclus dans le pouvoir de dépenser prévu dans la *Loi de crédits de 2008*.

MANDATS SPÉCIAUX

Si les motions de crédits provisoires ne peuvent être approuvées pour le motif, par exemple, que l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 7(1) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet l'émission d'un mandat spécial autorisant l'engagement de dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation de crédits insuffisante. Ces mandats sont autorisés par des décrets approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, un mandat spécial totalisant 24 624 839 200 $ a été autorisé par un décret daté du 25 octobre 2007. Ce mandat spécial était nécessaire parce que le pouvoir d'engager des dépenses prévu dans la *Loi de 2007 portant affectation anticipée de crédits* n'était pas suffisant pour permettre au gouvernement de continuer à fonctionner après le 31 octobre 2007. Ainsi, le mandat spécial autorisait le gouvernement à engager des dépenses à compter du 1er novembre 2007 jusqu'au début de la première session de la nouvelle législature.

ARRÊTÉS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le paragraphe 8(1) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet à ce dernier d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est jugée insuffisante pour réaliser son objet. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice du gouvernement de l'Ontario.

Le paragraphe 5(4) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet à ce dernier de déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, sous réserve des restrictions et des conditions qu'il précise. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2008, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir d'émettre des arrêtés aux ministres pour effectuer des transferts entre des programmes au sein de leurs ministères et au président du Conseil du Trésor pour effectuer des transferts entre des programmes dans différents ministères et affecter des crédits supplémentaires de la réserve pour

éventualités. Les affectations de crédits supplémentaires sont des arrêtés du Conseil du Trésor suivant lesquels l'affectation de crédits est compensée par la réduction du montant disponible en vertu du fonds de prévoyance central du gouvernement.

La Figure 1 résume la valeur totale des arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices. La Figure 2 présente, en fonction du mois d'émission, les arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2008. Le dernier arrêté du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 a été émis le 19 août 2008.

Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans *La Gazette de l'Ontario*, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés émis en 2007-2008 devraient être publiés dans *La Gazette de l'Ontario* en décembre 2008. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor émis en 2007-2008 et indiquant les montants autorisés et dépensés est reproduite à l'Annexe 3 du présent rapport.

TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que le vérificateur général en fasse expressément mention dans son rapport annuel.

Par conséquent, en ce qui concerne le Budget des dépenses de 2007-2008, les transferts suivants ont été effectués dans les crédits 201 et 202 respectivement :

Du:	Poste 3	Services parlementaires	1 400 $
Au:	Poste 2	Bureau du greffier	1 400 $
Du:	Poste 3	Bureau du commissaire à l'intégrité	116 800 $
Au:	Poste 1	Commissaire à l'environnement	27 300 $
	Poste 4	Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes	89 500 $

Figure 1 : Valeur totale des arrêtés émis par le Conseil du Trésor, entre 2003-2004 et 2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

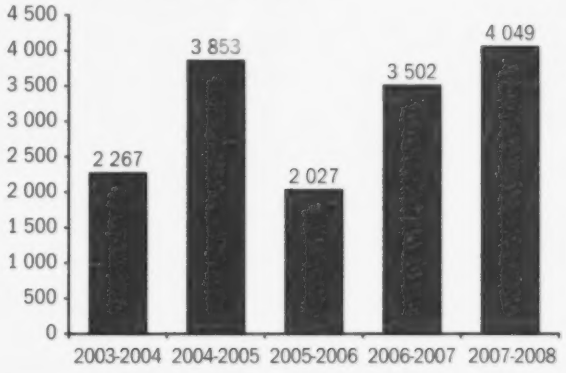


Figure 2 : Arrêtés du Conseil du Trésor par mois d'émission, 2007-2008 ($)

Source des données : Conseil du Trésor

Mois d'émission	Nombre	Montant autorisé
avril 2007-février 2008	111	1 970 603 200
mars 2008	62	1 915 890 300
avril 2008	7	108 744 400
août 2008	3	53 760 100
[illegible]	[illegible]	[illegible]

CRÉANCES IRRÉCOUVRABLES

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances, radier des comptes, par décret, tout montant dû à la Couronne qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être signalés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2007-2008, un montant total de 200 millions de dollars dû à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radié (comparativement à 174 millions de dollars en 2006-2007). La majeure partie des radiations concernait les éléments suivants:

- 92,4 millions de dollars irrécouvrables au titre de taxes de vente au détail (2006-2007 – 53,7 millions de dollars);

- 59,8 millions de dollars irrécouvrables au titre d'impôts sur les sociétés (2006-2007 – 76,5 millions de dollars);
- 10,4 millions de dollars irrécouvrables au titre de l'impôt-santé des employeurs (2006-2007 – 9,5 millions de dollars);
- 9,9 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants (2006-2007 – 6,7 millions de dollars);
- 7,3 millions de dollars irrécouvrables au titre d'amendes imposées en vertu du *Code criminel* (2006-2007 – 0,1 million de dollars);
- 5,6 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (2006-2007 – 10,8 millions de dollars);
- 5,1 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles (2006-2007 – 6,3 millions de dollars).

On trouve dans le volume 2 des Comptes publics de 2007-2008 la liste des montants radiés, selon le ministère. Conformément aux conventions comptables suivies dans les états financiers consolidés vérifiés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. Par conséquent, la plus grande partie des montants radiés avait déjà été prévue dans les états financiers vérifiés. Cependant, la radiation des comptes devait quand même être approuvée par décret.

Chapitre 3

Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources

Nos vérifications de l'optimisation des ressources ont pour but d'examiner la qualité de la gestion des programmes et activités du gouvernement, des organismes du secteur parapublic, des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par la Couronne. Ces vérifications sont menées en vertu du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes d'argent ont été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficience, ou des cas où des procédures appropriées pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et faire rapport à ce sujet n'ont pas été établies. Le présent chapitre contient les conclusions, observations et recommandations des vérifications d'optimisation des ressources menées au cours du dernier exercice, sauf celles qui ont déjà été publiées dans un rapport spécial plus tôt cette année.

Les programmes et activités ministériels et les organismes du secteur parapublic vérifiés cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de plusieurs critères, comme l'impact financier du programme ou de l'organisme, son importance pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité et de sécurité publiques et, dans le cas des programmes ministériels, les résultats des vérifications antérieures et des examens de suivi connexes.

Nous planifions et effectuons nos vérifications de l'optimisation des ressources, et en rendons compte, conformément aux normes professionnelles des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nos vérifications comportent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances, dont l'obtention de conseils auprès d'experts de l'extérieur au besoin. Nos sondages sont généralement axés sur les activités et opérations de l'exercice le plus récent.

Avant d'entreprendre une vérification, notre personnel procède à une recherche approfondie concernant le domaine visé et rencontre les représentants de l'organisme vérifié pour discuter du point central de la vérification. Au cours de la vérification, notre personnel maintient un dialogue continu avec ces personnes pour suivre les progrès de la vérification et maintenir une bonne communication. À la fin des travaux sur le terrain, qui se terminent normalement vers la fin du printemps de l'année de vérification, nous préparons un rapport provisoire, qui est ensuite examiné à l'interne puis discuté avec l'entité vérifiée. Les cadres du Bureau rencontrent la haute direction de l'entité vérifiée pour discuter du rapport provisoire et mettre la dernière main aux réponses de la direction à nos recommandations. Dans le cas des organismes du secteur parapublic, nous engageons aussi des discussions avec la haute direction du ministère subventionnaire. Les réponses sont ensuite intégrées à la section applicable du rapport.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Programmes de lutte contre les dépendances

Contexte

Au moment de notre dernière vérification en 1999, le Bureau ontarien de lutte contre la toxicomanie (le Bureau), qui relevait du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), était responsable du financement des services de traitement des toxicomanies en Ontario au titre de la *Loi sur le ministère de la Santé et des Soins de longue durée*. Le mandat du Bureau comprenait la réduction ou l'élimination de l'abus de substances psychoactives ainsi que des comportements liés à la toxicomanie.

En 2002-2003, le Ministère a transféré toutes les fonctions opérationnelles des services directs à sept bureaux régionaux répartis dans toute la province, et a réaffecté les autres responsabilités du Bureau à sa Direction de la santé mentale et de la toxicomanie.

Dans la foulée de la proclamation de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*, les sept bureaux régionaux du Ministère ont été fermés le 1er avril 2007. Leurs responsabilités et fonctions opérationnelles ont été déléguées à 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) répartis dans toute la province. Le rôle des RLISS est de planifier, de financer et de coordonner les services offerts par les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, les centres d'accès aux soins communautaires, les fournisseurs de services de soutien communautaire, les fournisseurs de services en santé mentale et en toxicomanie, les hôpitaux psychiatriques et les centres de santé communautaire. De plus, le Ministère a réaffecté les responsabilités de sa Direction de la santé mentale et de la toxicomanie à d'autres directions ministérielles.

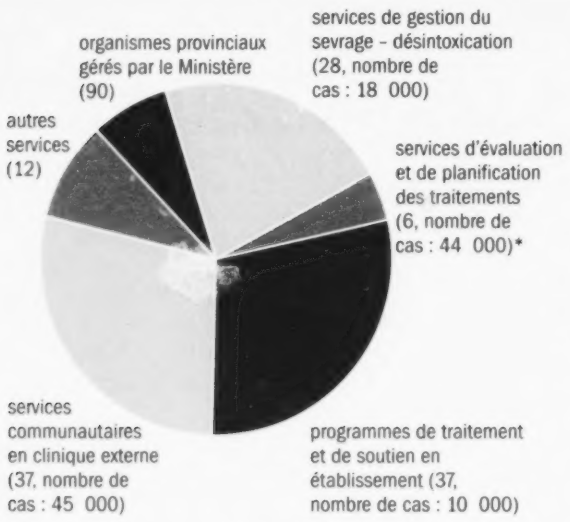
Le Ministère demeure le responsable ultime du système de soins de santé. Il doit s'assurer qu'il existe des mécanismes régulateurs en vertu desquels les RLISS doivent rendre compte du rendement du système de santé local, et qui permettent à tous les résidents de l'Ontario d'avoir accès aux mêmes services de soins de santé.

À l'échelle de la province, plus de 150 fournisseurs offrent des services de traitement des dépendances. Depuis le 1er avril 2007, les ententes de services conclues entre ces fournisseurs et le Ministère relèvent des RLISS. Comme l'illustre la Figure 1, le Ministère a versé durant l'exercice se terminant le 31 mars 2007 129 millions de dollars en paiements de transfert pour les programmes de lutte contre les toxicomanies et le jeu compulsif. De ce montant :

- les fournisseurs de services de lutte contre les dépendances ont reçu 120 millions de dollars pour traiter un nombre approximatif de 117 000 cas;
- les organismes provinciaux gérés par le Ministère ont reçu 9 millions de dollars pour mener des études ou des travaux spécifiques, pour le compte du gouvernement provincial.

Figure 1 : Dépenses relatives au financement des programmes de traitement des dépendances, 2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Total : 129
Nombre total de cas : 117 000 clients

* en fonction des définitions normalisées des services établies par le Ministère

Ces 129 millions de dollars représentent une hausse de 31 millions de dollars du financement, soit 32 %, par rapport au financement constaté à l'occasion de notre dernière vérification en 1998-1999. De cette hausse, les services aux toxicomanes ont reçu seulement 7 millions de dollars, alors que les services aux joueurs compulsifs ont reçu 24 millions de dollars, ce qui représente une augmentation d'environ 700 % pour ce secteur.

Objectif et portée de la vérification

Nos travaux de vérification avaient pour objectif de déterminer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en partenariat avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, avait mis en place des mécanismes pour :

- répondre aux besoins des personnes demandant des services de traitement d'une dépendance;
- effectuer le suivi des paiements et des services pour s'assurer que les lois, les ententes et les politiques pertinentes sont respectées;
- mesurer l'efficacité des programmes de traitement des dépendances de la province et rendre compte des résultats.

La portée de notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des dossiers et des procédures administratives pertinents, ainsi que des entrevues avec le personnel concerné de plusieurs directions du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, du ministère de la Promotion de la santé et du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique à propos des revenus provenant des services de traitement du jeu compulsif. Nous avons visité trois RLISS (Centre-Toronto, Centre-Est et Nord-Est), qui comptent pour environ 40 % des dépenses totales des RLISS, afin d'examiner des documents pertinents et d'interviewer le personnel. Nous avons aussi visité plusieurs fournisseurs de services de traitement des dépendances relevant de chacun de ces trois RLISS, afin d'interviewer des membres de la haute direction et d'examiner certains documents.

Nous avons en outre mené un sondage par téléphone auprès d'un échantillon de fournisseurs de services. Nous avons rencontré des représentants de groupes externes comme Addictions Ontario, le Centre de toxicomanie et de santé mentale, la Fédération des programmes communautaires de la santé mentale et du traitement des toxicomanies, L'Association canadienne pour la santé mentale (divisions de l'Ontario et de Toronto), le Centre ontarien de recherche sur le jeu problématique et ConnexOntario (qui tient à jour une base de données sur la disponibilité des services de traitement des dépendances). Nous avons aussi examiné les rapports de vérification pertinents publiés par les Services de vérification interne du Ministère. Dans la mesure du possible, nous avons utilisé leurs tra-

vaux de vérification pour réduire l'ampleur de notre propre mission.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé des objectifs, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction du Ministère. Enfin, nous avons conçu et exécuté des tests et des procédures afin de répondre à notre objectif et à nos critères de vérification.

Résumé

Les services de traitement des dépendances de l'Ontario n'ont généralement pas été élaborés dans un cadre planifié et intégré. Les organismes et programmes locaux ont plutôt été mis sur pied au fil du temps pour répondre aux besoins des collectivités. À l'occasion de notre vérification de 1999, nous avons constaté que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) reconnaissait que plusieurs changements clés étaient nécessaires pour accroître la capacité de traitement et l'efficacité des services, ainsi que pour réduire la période d'attente. L'un de ces changements clés concernait la mise en application d'une approche à volets multiples et incluant la fusion des petits organismes de prestation de services de traitement en organismes multifonctionnels plus importants, afin d'améliorer la continuité des soins et l'efficience. Par exemple, les fusions et regroupements permettent généralement de réduire les coûts liés à l'administration et le dédoublement des services.

Dans le cadre des travaux visés par le présent rapport, nous avons constaté que, bien que le Ministère ait mis en œuvre des changements organisationnels importants en établissant les RLISS, la prestation des programmes à l'échelle communautaire locale n'a pratiquement pas changé. En conséquence, il reste encore beaucoup de travail à faire pour s'assurer que les personnes souffrant d'une dépendance soient identifiées et reçoivent les services dont elles ont besoin de manière rentable. En outre, les RLISS n'ont pas encore une grande expérience des services de traitement des dépendances et, du moins à court terme, la plupart d'entre eux auront du mal à assumer avec efficacité les responsabilités du Ministère en matière de supervision des fournisseurs de services locaux. Par exemple :

- Plus de 90 % de la population qui, selon les estimations du Ministère, a besoin de services de traitement d'une dépendance n'a pas été identifiée comme ayant besoin de traitement, ne cherche pas activement à obtenir un traitement ou n'a pas accès aux services nécessaires. Certaines personnes souffrant d'une dépendance peuvent obtenir de l'aide auprès de leur médecin de famille, d'organismes comme Alcooliques Anonymes ou d'autres ressources, cas dont le Ministère ne fait pas le suivi.
- La majorité des fournisseurs de services de traitement des dépendances n'ont pas déclaré la période d'attente pour l'obtention de certains ou de tous leurs services, comme l'exige leur entente de services. Dans le cas des fournisseurs qui l'ont fait, on constate des périodes d'attente considérablement longues, ainsi que des écarts importants entre fournisseurs. Par exemple, un jeune souhaitant obtenir de l'aide pour régler un problème de toxicomanie peut devoir attendre entre une journee et 210 jours pour une évaluation initiale de son cas, la période d'attente moyenne s'établissant à 26 jours.
- Bien que l'un des objectifs du Ministère soit d'offrir les services de traitement des dépendances le plus près possible du lieu de résidence des clients, le Ministère ne disposait pas de renseignements sur le nombre d'Ontariens obtenant des services dans d'autres provinces canadiennes. Il disposait toutefois de

données sur les personnes qui demandaient des services de traitement à l'extérieur du pays. Au cours des quatre dernières années, soit de 2004-2005 à 2007-2008, environ 200 jeunes ayant demandé de l'aide pour régler des problèmes de dépendance ont été envoyés à l'extérieur du pays, ce qui représente un coût moyen d'environ 40 000 $ par personne.

- Alors que la demande pour des services de traitement de problèmes de toxicomanie a augmenté depuis dix ans et que la liste d'attente de nombreux fournisseurs est longue, les fournisseurs de services nous ont informés qu'ils avaient pourtant dû réduire leur effectif et les services offerts, y compris le nombre de places en établissement, parce que le financement n'augmentait pas au même rythme que l'inflation.
- Le financement des programmes de lutte contre les dépendances était fondé sur le financement antérieur plutôt que sur les besoins évalués. Une analyse récente effectuée par le Ministère révèle que le financement par habitant dans l'ensemble des 14 RLISS varie de 3 $ à plus de 40 $. Cela signifie que des clients ayant des besoins similaires peuvent recevoir des services de niveaux considérablement différents, selon la région de la province où ils vivent.
- Nous avons pu constater qu'il existe des mécanismes de reddition de comptes entre le Ministère et les RLISS. Toutefois, le transfert aux RLISS des responsabilités liées à la supervision des fournisseurs de services a entraîné une certaine perte de connaissances organisationnelles à propos des activités des fournisseurs et une diminution des mesures de supervision et de suivi visant à s'assurer que les services financés sont effectivement offerts de manière efficace aux personnes souffrant d'une dépendance.
- Nous avons observé des différences importantes du nombre de cas et des coûts des fournisseurs de services pour des traitements similaires exigeant un suivi par le Ministère et par les RLISS. Par exemple, les lignes directrices concernant le financement des services de traitement de la dépendance au jeu recommandent un volume de 50 à 60 clients par année pour le premier conseiller de l'organisme, et un volume de 100 à 120 clients par année pour chaque conseiller supplémentaire. Toutefois, chez presque la moitié des fournisseurs, chaque conseiller s'occupait de moins de 50 clients par année. Chez l'un des fournisseurs, un même conseiller ne s'occupait que de trois clients par année, ce qui représente des coûts de 26 000 $ par client.
- Les systèmes d'information du Ministère pourraient être utilisés pour la gestion des fournisseurs de services et des RLISS et fournir au Ministère d'excellentes données pour faciliter la prise de décisions et la surveillance. Toutefois, les données enregistrées dans les systèmes d'information ministériels se sont révélées incomplètes et inexactes.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Depuis 10 ans, le Ministère réforme le système de traitement des dépendances en faisant appel à des ressources nouvelles et existantes.

Le Ministère a financé une initiative de développement de la petite enfance visant à offrir un traitement aux femmes enceintes toxicomanes; l'Ontario est la seule province ayant reçu un financement du gouvernement fédéral à cette fin. En cinq ans, cette initiative a permis d'augmenter la capacité du système en matière de traitement des toxicomanies afin d'offrir des services à ces femmes et d'améliorer leur santé.

Le Ministère, par l'entremise d'initiatives ponctuelles, a soutenu l'élaboration de normes applicables aux organismes destinés à aider les femmes et aux programmes axés sur les jeunes.

Le Ministère a aussi financé l'embauche de gestionnaires de cas spécialisés dans les traitements à la méthadone dans 14 collectivités de la

province, ce qui améliore considérablement les chances de succès du traitement des personnes recevant de la méthadone.

De plus, le Ministère finance des projets novateurs en matière de services de gestion du sevrage, notamment pour transformer le modèle actuel de séjour en établissement en un modèle offrant plus d'options, par exemple des services de gestion du sevrage à domicile ou en centre de jour. Ces options font en sorte que les femmes et les adultes plus âgés puissent accéder plus facilement aux services.

Enfin, le Ministère a mis au point des outils d'évaluation uniformisés qui peuvent être employés dans tous les programmes de traitement des dépendances, ainsi que des définitions des services et des critères d'admission et de sortie normalisés. Ces initiatives ont été évaluées, et des changements sont en voie d'être faits.

Par ailleurs, le Ministère a mis en œuvre une initiative d'envergure entre 2005 et 2008 afin d'inscrire tous les fournisseurs de services de lutte contre les dépendances des collectivités dans un nouveau système de gestion de l'information. L'étape consistant à obtenir l'information nécessaire auprès des fournisseurs a été couronnée de succès; maintenant, comme l'a souligné le vérificateur général, les RLISS et le Ministère doivent se concentrer sur l'amélioration de la conformité des fournisseurs de services de santé aux exigences en matière de reddition de comptes, notamment en ce qui a trait à la qualité des données afin d'optimiser l'utilisation de l'information pour la gestion des fournisseurs de services de lutte contre les dépendances et de planification du système.

Ces changements ont tous été accomplis durant une période de transition, les bureaux régionaux du Ministère ayant été fermés en mars 2006, et l'établissement des 14 RLISS et la délégation des responsabilités du Ministère à ces réseaux ayant eu lieu le 1er avril 2007. Le Ministère continue d'assumer les responsabilités relatives aux lois, aux politiques et aux normes des programmes; les 14 RLISS sont chargés de la gestion des systèmes de santé locaux, y compris la planification, le financement et la gestion des fournisseurs de services. Les relations entre le Ministère et les RLISS sont régies par la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*, par un protocole d'entente et par une entente de responsabilisation conclue entre le Ministère et les RLISS. Quant aux RLISS, ils établissent des ententes de responsabilisation en matière de services avec les fournisseurs de services de santé, qui rendent des comptes aux RLISS. Les RLISS déterminent les besoins locaux, les priorités et les stratégies à adopter, ainsi que les améliorations nécessaires pour accroître l'accessibilité, la coordination et les capacités. Le Ministère et les RLISS travaillent en étroite collaboration pour assurer le succès du système de santé.

Constatations détaillées de la vérification

SATISFACTION DES BESOINS

Besoins et lacunes en matière de traitement

Traditionnellement, ce sont des organismes et programmes locaux qui offrent les services de traitement des dépendances en Ontario; ils grandissent en fonction des besoins locaux, plutôt que de faire partie d'un système formel planifié et intégré. Dans notre rapport annuel de 1999, nous avons souligné que le Ministère reconnaissait qu'il était nécessaire de mettre en place un système de traitement des dépendances davantage intégré et proposait un certain nombre de changements visant à augmenter la capacité de traitement et l'efficacité et à réduire les périodes d'attente. Parmi les changements clés, on proposait une approche à volets multiples comprenant la fusion des petits fournisseurs de

services de traitement en fournisseurs de services multifonctionnels plus grands, afin d'améliorer la continuité des soins et l'efficience. La fusion et le regroupement des fournisseurs de services permettraient de réduire les coûts divers de l'ensemble du système, notamment les dépenses administratives, et d'atténuer le dédoublement des services.

Durant nos travaux de vérification, nous avons constaté que, dans la plupart des régions de la province, le mode de prestation des programmes à l'échelle des collectivités n'a pas changé depuis notre dernière vérification en 1999.

En conséquence, il reste beaucoup de travail à faire pour s'assurer que les personnes souffrant d'une dépendance soient identifiées et que les services dont elles ont besoin leur soient offerts de manière rentable. Par ailleurs, depuis la proclamation de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*, les RLISS ont la responsabilité de mettre en place un système de santé intégré. Les RLISS assument des responsabilités opérationnelles depuis le 1er avril 2007. Compte tenu du peu de temps qui s'est écoulé depuis le transfert des responsabilités aux RLISS, ceux-ci ont éprouvé des difficultés à superviser les fournisseurs locaux de services de traitement des dépendances (voir aussi les sections Responsabilisation du Ministère et des RLISS et Responsabilisation des fournisseurs de services de traitement des dépendances).

Selon une étude menée en 2006 par le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, les dépendances à l'alcool et aux drogues coûtent en Ontario autour de huit milliards de dollars par année. Cette somme comprend les coûts directs associés aux soins de santé, aux mesures d'application de la loi et à la recherche et à la prévention, ainsi que les coûts indirects découlant des pertes de productivité. À l'heure actuelle, il n'existe aucune étude comparable permettant d'estimer les coûts associés au jeu compulsif en Ontario.

Nos recherches concernant la situation en dehors de l'Ontario révèlent qu'en règle générale, chaque dollar dépensé pour traiter les toxicomanies entraîne des économies éventuelles de 4 $ à 7 $ en soins de santé, en mesures d'application de la loi, en services sociaux et en coûts autres. Les économies estimatives pour chaque dollar dépensé en Ontario seraient vraisemblablement du même ordre. En plus de permettre de réaliser des économies d'argent, le traitement des toxicomanies réduit aussi les coûts pour la société. Ces coûts comprennent la souffrance humaine, sur laquelle il est difficile de mettre un chiffre, les décès prématurés et les dommages causés aux victimes d'accidents de la route et de crimes. Il est donc essentiel d'identifier les personnes ayant besoin de traitements pour résoudre leurs problèmes de toxicomanie et de leur offrir le plus tôt possible les services qui répondent à leurs besoins et atténuent de risques de coûts élevés pour la société si elles ne sont pas traitées.

La grande majorité de la population de l'Ontario ayant besoin de services de traitement d'une dépendance n'a toutefois pas reçu les services dont elle a besoin. Selon l'estimation de cette population faite par le Ministère au moyen des données démographiques de 2002, plus de 90 % de la population qui, selon le Ministère, a besoin de traitement pour régler un problème de dépendance n'a pas cherché activement à obtenir des soins, n'a pas été identifiée comme ayant besoin de services de traitement ou n'avait pas accès à de tels services. D'après ces données, seulement 7 % des personnes souffrant de toxicomanie et 3 % des personnes ayant des problèmes de jeu ont été traitées. Notre examen des statistiques disponibles a révélé que pour environ 6 800 personnes identifiées comme ayant à la fois des problèmes de toxicomanie et de jeu en 2006-2007, seulement environ 900 ont reçu un traitement pour ces deux problèmes. Le Ministère a souligné qu'il est probable que certaines personnes souffrant d'une dépendance aient obtenu de l'aide auprès de leur médecin de famille, d'Alcooliques Anonymes ou d'autres ressources, cas dont le Ministère n'effectue pas le suivi.

Ni le Ministère, ni les RLISS ne disposaient de renseignements fiables permettant de recenser les collectivités locales où résident les personnes ayant besoin de soins.

RECOMMANDATION 1

Pour répondre efficacement aux besoins des personnes souffrant d'une dépendance et pour réduire les coûts de ces dépendances pour la société, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour :

- mieux identifier les personnes ayant besoin de services de traitement des dépendances;
- mettre au point des approches qui encourageront les personnes souffrant d'une dépendance à demander les services de traitement dont elles ont besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les RLISS ont reçu le mandat de planifier les besoins des collectivités locales qu'ils desservent en matière de soins de santé, y compris ceux des personnes souffrant d'une dépendance. La plupart des RLISS ont reconnu la nécessité de traiter en priorité les problèmes de dépendance et de santé mentale, et devront explorer, avec la collaboration des fournisseurs locaux, les stratégies possibles pour encourager les personnes concernées à demander des services de traitement.

Le Ministère continuera de consulter les RLISS et de collaborer avec eux en ce qui concerne les priorités locales en matière de traitement des dépendances, afin d'éclairer l'élaboration des initiatives et des stratégies provinciales.

Pour soutenir les activités des RLISS, le Ministère continuera ses travaux d'intégration au Modèle d'allocation fondée sur la santé de données démographiques et autres concernant les dépendances.

Le Ministère continuera aussi de collaborer avec ConnexOntario et d'autres fournisseurs provinciaux pour améliorer les services de manière à inciter les personnes souffrant d'une dépendance à faire les démarches nécessaires pour obtenir les services de traitement dont elles ont besoin.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les réponses des RLISS formulées dans le présent rapport constituent des réponses conjointes des trois RLISS visités dans le cadre de nos travaux de vérification.

Tous les RLISS ont reconnu comme étant prioritaires les problèmes de dépendance (et de santé mentale) dans leurs plans de services de santé intégrés. Grâce à un engagement considérable auprès des intervenants de la collectivité et aux documents sur la planification du système de santé local, les RLISS ont une meilleure compréhension de la portée et de l'ampleur des problèmes de dépendance au sein de leurs collectivités locales, connaissances qui ont été intégrées à la planification et à l'élaboration des programmes. Les RLISS se sont engagés à collaborer avec le Ministère pour garantir que les fonds qui leur sont consentis soutiennent un système de soins de santé équitable et intégré, qui répond efficacement aux priorités et aux besoins locaux en matière de soins de santé.

Périodes d'attente et disponibilité des programmes de traitement des dépendances

Le Ministère a reconnu que l'identification précoce d'une dépendance augmente la probabilité de prise en charge et de réhabilitation. Bon nombre de fournisseurs de services ont aussi souligné qu'il importe d'offrir un accès à des services appropriés en temps opportun, parce que les personnes qui doivent attendre trop longtemps pour obtenir des services ont tendance à se retirer des listes d'attente et risquent de finir dans un refuge, à l'urgence d'un hôpital ou en prison, ou encore de retomber dans la dépendance.

La gestion des services offerts et des périodes d'attente pour l'obtention de ces services pourrait faciliter le repérage des secteurs où une intervention est nécessaire pour répondre aux besoins en

matière de services. En vertu des ententes de services, les fournisseurs de services de traitement des dépendances sont tenus de rendre régulièrement des comptes à ConnexOntario (qui tient à jour la base de données des services de traitement des dépendances offerts) sur les services de traitement qu'ils offrent et sur la date à laquelle ils pourront prendre en charge de nouveaux cas. Notre vérification a toutefois révélé que plus des trois quarts des fournisseurs de services de traitement des toxicomanies et des problèmes de jeu n'avaient pas déclaré la disponibilité de leurs services, comme l'exigent les ententes. Le Ministère et les RLISS ne sont donc pas en mesure d'estimer de manière fiable la demande de services qui n'est pas satisfaite ni de réaffecter les ressources aux régions prioritaires. Nous présentons dans les trois sections qui suivent nos constatations à propos des services offerts et de leur disponibilité auprès des fournisseurs de services que nous avons visités ou interviewés par téléphone et des fournisseurs qui ont effectivement rendu compte de leur situation à ConnexOntario.

Toxicomanies

Pratiquement tous les fournisseurs de services que nous avons interviewés par téléphone avaient déclaré les périodes d'attente pour l'obtention de leurs services. L'un d'entre eux avait déclaré une période d'attente pour une évaluation initiale allant jusqu'à quatre semaines. Un autre a déclaré une période d'attente pouvant aller jusqu'à six mois pour des services en établissement, et un autre encore a indiqué qu'à cause de son incapacité à offrir des services en temps opportun, il devait recommander des traitements à l'extérieur de la province.

Nous avons aussi examiné les renseignements sur les services en toxicomanie et les dates de disponibilité des fournisseurs qui ont mis à jour leurs données en 2008. Les périodes d'attente pour l'obtention de services variaient considérablement d'un fournisseur à l'autre :

- Les adultes demandant de l'aide pouvaient attendre, pour une évaluation initiale aux fins de traitement, entre une journée et 189 jours, la période d'attente moyenne s'établissant à 24 jours.
- Les jeunes demandant de l'aide pour régler un problème de toxicomanie pouvaient attendre, pour une évaluation initiale, entre une journée et 210 jours, la période d'attente moyenne s'établissant à 26 jours.
- Les adultes demandant un traitement en établissement pouvaient attendre entre sept et 340 jours, la période d'attente moyenne s'établissant à 62 jours.

Lorsque nous avons visité les fournisseurs de services sélectionnés et examiné leurs listes d'attente, nous avons cerné des problèmes similaires. Par exemple, la liste d'un des fournisseurs comptait 78 personnes en attente de services de traitement en établissement pour des problèmes de toxicomanie, la période d'attente estimative s'établissant à environ cinq semaines. La liste de ce même fournisseur comportait aussi 75 personnes en attente d'une évaluation initiale aux fins de traitement d'une dépendance à l'héroïne. Le fournisseur nous a informés que toutes les places de son programme étaient prises, de sorte que personne ne pourrait recevoir une évaluation initiale aux fins de traitement, à moins que le nombre de places de son programme ne puisse être augmenté.

Jeu compulsif

Selon le guide du Ministère concernant les services de traitement des dépendances, les problèmes de jeu sont entièrement financés, de sorte que les clients n'aient pas à s'inscrire sur une liste d'attente. Toutefois, notre examen des données relatives à la disponibilité des services mises à jour en 2008 a révélé qu'il y a pourtant des listes d'attente. Plus particulièrement :

- Les personnes en attente d'une évaluation initiale de leurs problèmes de jeu aux fins de traitement pouvaient attendre entre une journée et 210 jours, la période d'attente moyenne s'établissant à 22 jours.

- Les personnes en attente d'un traitement en établissement de leurs problèmes de jeu pouvaient attendre entre 35 et 37 jours.

Nous avons constaté une situation comparable chez les fournisseurs de services que nous avons visités. L'un d'entre eux avait une liste d'attente de deux à trois mois pour le traitement en établissement des problèmes de jeu. Un autre avait une période d'attente d'environ quatre semaines pour une évaluation initiale des problèmes de jeu.

Notre vérification a révélé que ni le Ministère, ni les RLISS n'examinaient régulièrement les périodes d'attente pour l'obtention de services afin de déceler les écarts susceptibles d'indiquer des lacunes inacceptables des services exigeant un suivi ou une réaffectation des fonds afin d'équilibrer la disponibilité des services dans l'ensemble de la province.

Disponibilité des services de traitement en établissement des dépendances chez les jeunes

Dans un document sur la stratégie en matière de traitement des toxicomanies publié en 1999, le Ministère soulignait qu'il y avait peu de services pour les jeunes ayant des problèmes concomitants (toxicomanie et maladie mentale), et qu'il était urgent d'offrir des services de traitement de courte durée en établissement aux jeunes toxicomanes. Notre vérification a révélé qu'il existe toujours un besoin urgent de tels services. L'examen des données sur les services de traitement en établissement offerts aux jeunes toxicomanes a montré que les jeunes pouvaient attendre entre 49 jours et 93 jours, la période d'attente moyenne s'établissant à 65 jours.

L'un des objectifs de la stratégie de lutte contre les toxicomanies du Ministère était d'offrir des services aux clients le plus près possible de leur lieu de résidence. Cet objectif n'a pas été atteint. En fait, nous avons plutôt constaté que bon nombre de jeunes devaient se rendre à l'extérieur de la province pour traiter leurs problèmes de toxicomanie. Notre examen a révélé ce qui suit :

- Le Ministère n'a pas fait le suivi du nombre total de jeunes toxicomanes envoyés dans d'autres provinces canadiennes pour être traités. Le Ministère a souligné que les services communautaires de traitement des toxicomanies ne sont pas visés par la *Loi canadienne sur la santé* et qu'il n'y a donc pas d'entente de facturation interprovinciale lui permettant de faire le suivi de ces données.
- Le Ministère ne disposait de renseignements que pour les jeunes envoyés à l'extérieur du Canada pour l'obtention de services de traitement des toxicomanies. De 2004-2005 à 2007-2008 inclusivement, environ 200 jeunes ont été envoyés à l'étranger, moyennant des coûts de 8 millions de dollars, soit environ 40 000 $ par personne. Ces jeunes ont reçu des services de traitement en Floride, en Illinois, à New York, au Texas, en Utah et ailleurs.

Au moment de notre vérification, le Ministère finançait un projet pilote visant à traiter les jeunes dans les installations d'un fournisseur de services désigné de l'Ontario, afin de réduire les traitements à l'étranger. Le Ministère nous a informés que l'on connaîtra les résultats de ce projet pilote en 2009.

RECOMMANDATION 2

Pour répondre de manière plus efficace et uniformisée aux besoins des personnes souhaitant obtenir des services de traitement des dépendances dans des délais raisonnables, les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) doivent collaborer avec les fournisseurs de services de santé locaux et les RLISS voisins et, le cas échéant, consulter le ministère de la Santé et des Soins de longue durée afin de déceler les périodes d'attente déraisonnablement longues et de les réduire en mettant en œuvre des stratégies visant à accroître la disponibilité immédiate des services de traitement.

Dans le cas des jeunes ayant besoin de services de traitement des toxicomanies en établissement, ces stratégies doivent être conformes

à l'objectif consistant à offrir des services de traitement le plus près possible de leur lieu de résidence.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Bon nombre de RLISS ont fait une priorité des services de traitement des dépendances et collaborent avec leurs fournisseurs de services de santé pour élaborer des stratégies visant à améliorer la coordination des services et la gestion des listes d'attente. Le Ministère appuie la recommandation concernant la collaboration entre les RLISS afin d'élaborer des stratégies qui permettraient d'offrir des services qui répondent aux besoins des personnes desservies par les différents RLISS.

Le Ministère s'est engagé à collaborer avec les RLISS pour améliorer l'accès aux services de traitement des dépendances, y compris les services destinés aux jeunes. Le Ministère a consenti des fonds au RLISS de Champlain pour lui permettre d'offrir 20 lits supplémentaires réservés aux jeunes toxicomanes dans la région d'Ottawa. En outre, le RLISS de Waterloo-Wellington a reçu des fonds pour augmenter de 16 lits sa capacité. Tous les services en établissement sont offerts aux jeunes de l'ensemble de la province.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les RLISS sont d'accord avec la réponse du Ministère.

Financement des programmes de lutte contre les dépendances

Augmentation du financement

Les fournisseurs de services de traitement des dépendances reçoivent généralement un financement calculé en fonction des montants qu'ils ont reçus pour les années antérieures, auquel on ajoute un montant correspondant au taux d'inflation de base. Certains fournisseurs de services peuvent aussi recevoir un financement ponctuel ou spécial pour l'exécution d'activités particulières, par exemple les services de traitement d'entretien à la méthadone, la gestion du sevrage et les programmes destinés aux femmes.

Le financement des services de traitement des toxicomanies a augmenté seulement de 7 % entre 1998-1999 et 2006-2007, comme l'illustre la Figure 2. Selon les documents du Ministère :

- Pendant neuf ans, soit de 1991-1992 à 2000-2001, ainsi qu'en 2002-2003 et 2003-2004, les fournisseurs de services de traitement des toxicomanies n'ont pas bénéficié d'une augmentation de leur financement en fonction de l'inflation.
- En 2001-2002 et en 2004-2005, les fournisseurs de service ont bénéficié d'une hausse de 2 % de leur financement de base.
- En 2005-2006 et 2006-2007, les fournisseurs de services ont bénéficié d'une hausse annuelle de 1,5 % de leur financement de base.

En 2007-2008, les organismes s'occupant des toxicomanies ont bénéficié d'une hausse de 3 % de leur financement.

Les fournisseurs de services que nous avons interviewés ou visités nous ont clairement dit que l'absence d'augmentation de leur financement en fonction de l'inflation pendant plusieurs années a fait en sorte que les fonds consentis par le Ministère sont devenus insuffisants pour répondre à leurs besoins de fonctionnement courants. Par exemple,

Figure 2 : Financement des programmes de lutte contre les toxicomanies et le jeu compulsif

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	1998-1999 (millions de dollars)	2006-2007 (millions de dollars)	% Hausse
toxicomanie	94,5	101,10	7
jeu compulsif	3,5	27,65	690

les fournisseurs de services dont les employés sont syndiqués ont dû verser des salaires qui augmentaient de 2 % à 3 % par année en moyenne, alors que l'assiette de financement offerte par le Ministère n'a pas augmenté au même rythme pendant la majeure partie de la dernière décennie.

En outre, les résultats de notre sondage indiquent que la demande pour des services de traitement des toxicomanies auprès de certains fournisseurs a doublé, parfois même triplé depuis dix ans. Les fournisseurs de services n'étaient pas en mesure de répondre à cette demande accrue, et les cas qu'ils traitaient étaient de plus en plus complexes, les clients ayant aussi des problèmes de santé mentale, d'itinérance et de toxicomanies multiples.

Pour gérer leur budget en fonction des fonds qui leur étaient alloués, les fournisseurs de services que nous avons visités nous ont expliqué qu'ils avaient recours à une ou plusieurs des stratégies suivantes :

- Lorsque les dépenses relatives au traitement des toxicomanies d'un fournisseur de services bénéficiant du soutien d'hôpitaux étaient supérieures aux fonds alloués par le Ministère, les hôpitaux absorbaient le déficit du fournisseur de services. Parmi les fournisseurs ayant fait l'objet de notre vérification, nous avons constaté que les hôpitaux ont absorbé des dépenses excédentaires pour la prestation de services de traitement des toxicomanies allant de 147 000 $ à 1 600 000 $ en 2006-2007.
- Les fournisseurs de services indépendants des collectivités ont réduit leurs effectifs clinique (ce qui a entraîné une réduction des services) et administratif. Un des fournisseurs de services que nous avons visités nous a informés que les pressions inflationnistes l'ont forcé à réduire son effectif d'environ 8 % au cours de la dernière décennie alors que la demande a augmenté et que les listes d'attente sont longues. Un autre fournisseur nous a expliqué qu'il avait dû fermer temporairement des lits pour le traitement en établissement, de manière à réduire ses coûts pour équilibrer son budget. Les fournisseurs de services ont aussi réduit la formation du personnel pour diminuer leurs coûts.
- Certains fournisseurs de services ont réaffecté au fonctionnement des ressources destinées aux activités de financement. Notre examen des données du Ministère sur les revenus de tous les fournisseurs de services montre que plus de 30 % des fournisseurs de services de traitement des toxicomanies ont organisé des activités de financement pour soutenir leur fonctionnement. Nous avons constaté que certains fournisseurs de services arrivaient à tirer plus de 20 % de leur revenu total des activités de financement, l'un d'entre eux ayant même réussi à tirer environ 35 % de son revenu de telles activités.
- Notre examen des données du Ministère sur les revenus de tous les fournisseurs de services montre qu'environ 15 % d'entre eux exigent des frais pour leurs services. Dans plus de la moitié des cas, ces frais représentaient plus de 5 % du revenu total. Dans quelques cas, les fournisseurs de services arrivaient à tirer plus de 20 % de leur revenu des frais exigés.

En comparaison, comme l'illustre la Figure 2, le financement des services de traitement des problèmes de jeu a augmenté considérablement depuis notre dernière vérification en 1999. L'augmentation de 690 % enregistrée depuis huit ans est attribuable à l'augmentation de l'engagement minimal du gouvernement à l'égard du jeu compulsif, dont le montant correspond à 2 % du revenu brut provenant des machines à sous installées dans les casinos de bienfaisance et les hippodromes. Des 36,65 millions de dollars actuellement consacrés au financement annuel des services de traitement du jeu compulsif, 9 millions de dollars proviennent d'une affectation annuelle au ministère de la Promotion de la santé entrée en vigueur le 1er avril 2006, et 10 millions de dollars proviennent d'une affectation approuvée par le Cabinet et réservée au traitement des clients ayant à la fois des problèmes de jeu et de toxicomanie.

Financement proportionnel à la population servie

En 2007-2008, le Ministère a analysé le financement des services de traitement des dépendances des collectivités en fonction de la population desservie par chacun des 14 RLISS. Le financement variait de 1,92 $ à 40,29 $ par habitant. Le Ministère a souligné que les écarts pouvaient être attribuables à des facteurs comme le milieu (rural ou urbain) et le type de services de traitement (en établissement ou en clinique externe). Le Ministère a tenté de donner suite aux résultats de son analyse en réduisant les écarts de financement au moyen d'une nouvelle méthode d'affectation de fonds. Cette stratégie n'a toutefois pas permis de combler les écarts, puisque le financement par habitant par RLISS varie toujours entre 2,97 $ et 40,99 $ par habitant. Nous avons relevé que le Ministère mettait au point, pour le secteur hospitalier, une méthode de financement proportionnelle à la population desservie tenant compte de l'état de santé et du roulement des patients. Le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas encore élaboré une approche de financement similaire pour le secteur des services communautaires de traitement des toxicomanies. L'iniquité de la méthode de financement actuelle pourrait faire en sorte que deux personnes ayant le même problème de toxicomanie pourraient recevoir des services de niveaux considérablement différents selon l'endroit où elles vivent en Ontario.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que le financement des services de traitement des toxicomanies et du jeu compulsif est fondé sur des priorités pertinentes et est équitable dans l'ensemble de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour :

- garantir que l'affectation des fonds aux programmes de traitement des toxicomanies et du jeu compulsif tienne compte du nombre et du type de clients ayant besoin de traitement;
- affecter le financement destiné aux services de traitement des toxicomanies en fonction des besoins spécifiques des clients de la collectivité, plutôt que du financement antérieur;
- mettre en œuvre des stratégies qui permettront d'éliminer les iniquités du financement dans les différentes régions, de sorte que des clients ayant le même problème de toxicomanie reçoivent des services de traitement comparables et de niveau approprié, où qu'ils vivent en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Pour soutenir les initiatives des RLISS, le Ministère continuera ses travaux visant à intégrer des données démographiques et autres concernant les toxicomanies à son nouveau Modèle d'allocation fondée sur la santé. Ce modèle permettra de tenir compte des caractéristiques de la population desservie par un RLISS particulier aux fins de planification et d'affectation des ressources d'une manière plus équitable à l'échelle de la province.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les RLISS appuient en principe le Modèle d'allocation fondée sur la santé, et conviennent de la pertinence d'utiliser la santé de la population comme donnée de référence pour élaborer un modèle d'allocation des fonds. Toutefois, quel que soit le modèle choisi, il importe de tenir compte des enjeux propres à chaque RLISS. L'un des enjeux les plus importants concerne les particularités de la prestation des services de traitement des toxicomanies, qui varient d'un RLISS à l'autre. La prestation des services dans un RLISS du Nord de la province diffère de celle d'un RLISS entièrement urbain.

Il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs lorsqu'on envisage un financement en

fonction de la population desservie. Les décisions relatives à l'affectation des fonds doivent tenir compte de facteurs géographiques, linguistiques et culturels, ainsi que de la variabilité du roulement des patients dans les RLISS, des mouvements importants de migration vers un RLISS particulier, de la prestation de services coûteux et spécialisés pour soutenir les clients internes et externes d'un RLISS, et de la complexité des ressources humaines en santé et du maintien de la mission de formation. Par exemple :

- *Isolement* – Les RLISS du Nord de la province offrent des services de traitement des dépendances à des collectivités isolées et font face à des défis linguistiques et culturels spécifiques. En règle générale, les collectivités sont loin des fournisseurs de services.
- *Prestation des modèles de soins* – Les modèles diffèrent d'un organisme à l'autre.
- *Affluence de clients relevant d'autres RLISS* – Les RLISS urbains offrent des services à un grand nombre de résidents relevant d'autres RLISS. Beaucoup de gens s'adressent au RLISS de l'endroit où ils travaillent ou étudient pour recevoir des soins, plutôt qu'au RLISS de leur lieu de résidence.
- *Affluence de clients ayant besoin de services spécialisés de traitement des toxicomanies* – Près de la moitié des gens qui reçoivent des services spécialisés de traitement des toxicomanies dans des RLISS urbains relèvent d'autres RLISS.
- *Grand nombre de clients sans abri et en marge de la société* – Les RLISS urbains desservent une population importante et très diversifiée, et offrent une vaste gamme de services.

Les RLISS collaboreront avec le Ministère pour élaborer un modèle de financement qui favorise une affectation des fonds soutenant un système de soins de santé équitable et intégré et répondant efficacement aux priorités et aux besoins locaux uniques en matière de soins de santé.

Outils d'évaluation provinciaux

En 2000, le Ministère a mis en œuvre et demandé aux fournisseurs de services d'utiliser des outils provinciaux normalisés pour l'évaluation des toxicomanies, qui permettent de recueillir de l'information sur les clients et de déterminer le type et la gravité de leur(s) dépendance(s). Les fournisseurs de services de traitement des toxicomanies étaient également tenus de respecter des critères spécifiques pour l'admission et la sortie des patients. Ces outils et critères visaient à rationaliser le processus d'évaluation, et à s'assurer que les clients étaient évalués de manière cohérente et recevaient des traitements de niveau et d'intensité appropriés. De plus, le Ministère demandait aux fournisseurs de services qui traitaient des joueurs compulsifs d'utiliser un outil d'évaluation normalisé distinct.

En 2006, le Ministère a fait appel à des spécialistes des traitements des dépendances pour évaluer les répercussions des outils et des critères d'admission et de sortie des patients toxicomanes. L'une des remarques les plus importantes recueillies dans le cadre de l'examen du Ministère était qu'en règle générale, la plupart des fournisseurs de services utilisaient les outils d'évaluation des cas de toxicomanie pour évaluer les clients. L'examen a aussi révélé que les fournisseurs n'appliquaient cependant pas toujours les critères d'admission et de sortie de la manière systématique prévue pour déterminer le niveau de soins requis. L'examen a aussi permis de constater que l'utilisation non systématique des critères reflétait une mauvaise compréhension de leur utilisation et de leur importance. De plus, certains fournisseurs ont exprimé, à l'occasion de cet examen, des besoins accrus en formation, notamment sur la façon d'utiliser les outils de concert avec les critères.

L'examen par les spécialistes a aussi permis de constater que le temps nécessaire à l'exécution d'une évaluation allait d'une à neuf heures. Le temps nécessaire variait en fonction de la façon dont les outils étaient utilisés, du type et de l'exhaustivité des renseignements supplémentaires

recueillis, ainsi que de la structure et du contenu des variables de l'évaluation. Ces variables allaient au-delà des différences de pratique qui pourraient être attribuables aux caractéristiques des clients. Ces différences étaient plutôt attribuables à des attentes différentes à propos de ce qui constitue une évaluation initiale, ainsi qu'au degré d'utilisation et de compréhension des outils et des critères. D'après les employés que nous avons interviewés dans les organismes visités, il fallait compter entre 1,5 heure et 4 heures pour faire une évaluation.

À l'occasion de nos visites, nous avons aussi constaté que les fournisseurs de services utilisaient les outils prévus pour l'évaluation des problèmes de toxicomanie de concert avec d'autres outils jugés nécessaires. Ils n'appliquaient toutefois pas toujours les critères d'admission et de sortie prédéfinis parce que, selon la direction des fournisseurs de services, les membres du personnel étaient suffisamment expérimentés pour utiliser leur jugement professionnel afin de déterminer le traitement convenant aux besoins des clients.

Tous les fournisseurs de service que nous avons visités ont exprimé des préoccupations à propos de l'outil d'évaluation des problèmes de jeu. Ils s'inquiétaient notamment du fait que l'outil identifiait parfois à tort une personne comme étant un joueur pathologique, qu'il était trop simpliste, que les questions posées invitaient beaucoup de réponses simplement positives ou négatives fournissant peu de détails, et que la terminologie utilisée était jugée offensante puisque le client évalué était qualifié de « joueur pathologique ». La moitié des fournisseurs de services visités utilisaient d'autres outils qu'ils considéraient mieux appropriés pour évaluer les clients, plutôt que l'outil d'évaluation commun.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les clients souffrant d'une dépendance soient évalués de manière uniformisée afin de déterminer le type et le niveau de traitement nécessaires, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) doivent :

- encourager les fournisseurs de services de santé locaux à acquérir la formation appropriée pour l'utilisation des outils d'évaluation et des critères des cas de toxicomanie;
- déterminer la pertinence de l'outil d'évaluation des problèmes de jeu actuellement utilisé et examiner la possibilité de le remplacer ou de le compléter par d'autres outils plus utiles, au besoin, afin de répondre aux préoccupations des fournisseurs de services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Pour optimiser les résultats du traitement des personnes toxicomanes, le Ministère et les RLISS encourageront les fournisseurs de services de traitement des dépendances de l'Ontario à profiter des activités de formation actuellement offertes par le Centre de toxicomanie et de santé mentale sur l'utilisation des outils et les critères d'évaluation des cas de toxicomanie. Le Ministère a aussi évalué l'utilisation de ces outils et critères d'évaluation et poursuit ses initiatives à cet égard afin de s'assurer que les organismes les utilisent correctement.

En ce qui concerne les outils d'évaluation des problèmes de jeu, il n'existe qu'un seul outil valide et fiable selon les spécialistes, et c'est cet outil qui est actuellement utilisé en Ontario. Toutefois, le Ministère est disposé à explorer les nouveaux outils disponibles susceptibles d'être utiles et pertinents en Ontario.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les RLISS sont d'accord avec la réponse du Ministère.

SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ

Responsabilisation du Ministère et des RLISS

Le Ministère a créé les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour gérer les fournisseurs locaux de services de santé, collaborer avec les membres de la collectivité et déterminer les priorités en matière de services de santé dans chacune des 14 régions de l'Ontario. Selon le Ministère, la meilleure façon de planifier, de coordonner et de financer d'une manière intégrée les services communautaires de soins de santé est d'intervenir à l'échelle des collectivités. On a estimé que les RLISS seraient mieux en mesure de répondre aux besoins et aux priorités uniques des populations locales, conformément à l'orientation stratégique du Ministère.

Les RLISS sont des organismes sans but lucratif dirigés par des conseils d'administration dont les membres sont nommés. Ils ont la responsabilité d'administrer le système de santé local pour s'assurer que les services sont intégrés et coordonnés; ils ne fournissent pas directement de services. Leur mandat, tel qu'il est défini par la loi, comprend la mobilisation soutenue des collectivités en vue de l'élaboration d'un plan de services de santé intégrés (le plan). Ce plan doit comprendre une vision, des priorités et des orientations stratégiques pour le système de santé local, ainsi que des stratégies visant à intégrer ce système, y compris le secteur des services de lutte contre les dépendances.

À l'occasion de nos visites dans les trois RLISS visés par notre vérification, nous avons constaté que tous avaient mobilisé la collectivité par l'entremise d'activités comme des consultations et des groupes de discussions pour faciliter la définition des priorités régionales. Ces priorités ont ensuite servi à l'élaboration des plans des RLISS. Deux des RLISS avaient effectué des analyses du milieu pour déterminer les caractéristiques sociodémographiques, les comportements en matière de santé et l'état de santé des populations desservies afin de faciliter la définition des priorités et des besoins locaux. Les trois RLISS avaient produit les plans requis, qui comportaient des mesures pour offrir les traitements nécessaires aux personnes souffrant d'une dépendance (bien que l'ampleur des mesures à prendre variait d'un plan à l'autre).

Responsabilisation des fournisseurs de services de traitement des dépendances

Environ 150 fournisseurs de services de traitement des dépendances, chacun régi par son propre conseil d'administration indépendant, sont responsables de la prestation des services de traitement. Les responsabilités de ces fournisseurs de services sont énoncées dans des ententes de services signées, qui définissent également les attentes du Ministère, les modalités, les exigences à respecter pour obtenir des fonds et les conditions en vertu desquelles l'entente peut être modifiée ou annulée. Cette façon de faire est conforme à la *Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert* du gouvernement.

En vertu de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*, ces ententes signées avec les fournisseurs de services ont été cédées aux RLISS le 1er avril 2007. Elles demeurent en vigueur jusqu'à ce que les RLISS élaborent de nouvelles ententes de responsabilisation des fournisseurs de services de traitement des dépendances, qui commenceront à entrer en vigueur à compter du 1er avril 2009.

Plans opérationnels

Avant que le Ministère ne transfère les responsabilités opérationnelles aux RLISS le 1er avril 2007, les fournisseurs étaient tenus, en vertu des ententes de services, de remettre au Ministère un plan opérationnel annuel pour chacun de leurs programmes. Ces plans opérationnels renfermaient des détails comme la population cible desservie, les services à fournir au cours de l'année, ainsi que les buts, les objectifs et les résultats mesurables des programmes. Ces renseignements visaient à permettre au Ministère de surveiller les activités des fournisseurs

de services et de déterminer si les résultats des services fournis étaient conformes aux buts et aux objectifs fixés, ainsi qu'au financement fourni.

Les RLISS que nous avons visités nous ont toutefois informés qu'ils n'avaient pas exigé de plan opérationnel de la part des fournisseurs de services pour 2007-2008, et qu'ils s'étaient plutôt appuyés sur les plans opérationnels produits en 2006-2007 pour obtenir les renseignements nécessaires sur les fournisseurs de services et aux fins de surveillance.

Notre vérification nous a permis de constater ce qui suit :

- Dans les trois RLISS que nous avons visités, entre 40 % et 72 % des plans opérationnels produits en 2006-2007 par les fournisseurs de services de traitement des dépendances étaient manquants. Les RLISS ont expliqué qu'ils ne disposaient que de ce que le Ministère leur avait remis au moment de la fermeture des bureaux régionaux, et le Ministère a affirmé que tous les plans opérationnels avaient été remis aux RLISS.
- 60 % des dossiers du Ministère concernant les fournisseurs de services que nous avons visités ne contenaient pas de copie du plan opérationnel de chacun des programmes pour 2006-2007.
- Au moment de notre vérification, aucune activité formelle de surveillance n'était effectuée pour déterminer si les services financés étaient offerts.

Les fournisseurs de services que nous avons visités nous ont dit qu'ils ne savaient pas comment les RLISS pourraient connaître leurs buts opérationnels courants et les services qu'ils offrent, puisque l'obligation de produire un rapport sur la réalisation des buts et la prestation des services a été levée après l'exercice financier 2005-2006, et qu'on ne leur a pas demandé de soumettre des plans opérationnels aux RLISS depuis la création de ces derniers en 2007.

Rapports à produire obligatoirement par les fournisseurs de services

Les fournisseurs de services étaient et sont toujours tenus, depuis l'établissement des RLISS, de remettre régulièrement différents types de renseignements au Ministère, aux fins de surveillance, d'évaluation de l'utilisation des services de traitement, de recommandation et d'analyse des résultats et des coûts. Ces renseignements comprenaient ce qui suit :

- données trimestrielles sur les dépenses aux fins de saisie dans le système d'information de gestion (SIG) – en vertu des lignes directrices du Ministère, les fournisseurs de services étaient tenus de consacrer au moins de 80 % à 85 % des dépenses aux services directs, et au plus de 15 % à 20 % des dépenses aux activités d'administration centralisée;
- données démographiques sur les clients et renseignements sur les services offerts et sur l'utilisation de ces services, sur une base trimestrielle;
- dates de disponibilité des services de traitement des toxicomanies et du jeu compulsif, sur une base hebdomadaire.

Notre examen des données transmises a révélé que les exigences de déclaration ci-dessus n'étaient en grande partie pas respectées. Par exemple, environ le cinquième de tous les fournisseurs de services n'ont pas produit de rapport sur leurs dépenses en 2006-2007, et plus des trois quarts des fournisseurs de services de traitement des toxicomanies et du jeu compulsif n'ont pas déclaré les dates de disponibilité des services conformément aux exigences. Parmi les données qui ont été produites, nous avons relevé des écarts déraisonnables par rapport aux normes ou aux lignes directrices établies, ce qui porte à croire à l'existence de problèmes de rendement ou de qualité des données à l'égard desquels les mesures qui s'imposaient n'ont généralement pas été prises.

Par exemple, notre examen des données déclarées en 2006-2007 a révélé ce qui suit :

- Plus de 40 % des fournisseurs de services ont déclaré des dépenses administratives supérieures au maximum de 20 % fixé par le Ministère, alors qu'un autre 20 % des fournisseurs de services n'avaient déclaré aucune dépense administrative. Certains fournisseurs ont déclaré avoir consacré plus de 50 % de leurs dépenses à l'administration, et un fournisseur a même déclaré que la totalité de ses dépenses avait été consacrée à l'administration, ce qui est de toute évidence très peu probable.
- Les lignes directrices relatives au financement des services de traitement du jeu compulsif recommandaient un volume de 50 à 60 cas par année pour le premier conseiller, et de 100 à 120 cas par année pour chaque conseiller supplémentaire. Les données déclarées indiquent que presque la moitié des fournisseurs de services avaient affecté moins de 50 cas à chacun de leurs conseillers (moins de la moitié du minimum recommandé dans les lignes directrices). Un fournisseur de services a affecté seulement trois clients à chacun de ses conseillers, ce qui représente des coûts de 26 000 $ par client pour l'année.
- Aucune ligne directrice n'avait été établie pour le traitement de toxicomanies en établissement. Selon les données déclarées, chaque employé à temps plein s'occupait en moyenne de 23 clients, ce qui représente un coût moyen de 2 800 $ par client. Toutefois, environ le tiers des fournisseurs de services affectaient à leurs conseillers moins de la moitié du nombre de cas moyen. Un fournisseur a affecté seulement trois clients à chaque employé à plein temps, ce qui représente des coûts de 19 000 $ par client pour l'année.
- Aucune ligne directrice n'avait été établie pour le financement du traitement des toxicomanies au sein de la collectivité. Selon les données déclarées, chaque employé à temps plein s'occupait en moyenne de 110 clients, ce qui représente un coût moyen de 600 $ par client. Plus de 20 % des fournisseurs de services avaient affecté à chaque employé un nombre de cas inférieur à moins de la moitié de la moyenne. Un fournisseur de services avait affecté seulement 10 clients par employé, ce qui représente un coût de 7 500 $ par client pour l'année.

Lorsque nous avons discuté de ces écarts avec le Ministère, on nous a informés que le secteur du jeu compulsif ferait l'objet d'un examen cette année, mais qu'il appartient aux RLISS d'apporter les changements nécessaires aux programmes ou aux ententes avec les fournisseurs de services. Le Ministère nous a aussi informés que le financement offert à chaque fournisseur de services participant aux programmes de traitement des toxicomanies en établissement et au sein de la collectivité était calculé en fonction des demandes faites par l'organisme il y a 20 ans, plutôt que selon une formule tenant compte des coûts liés à la prestation des services. Le Ministère a de plus souligné qu'il ne disposait pas de données fiables sur l'utilisation de ces programmes.

En vertu de l'entente de responsabilisation actuelle entre le Ministère et les RLISS, le Ministère est tenu de vérifier régulièrement si les données et l'information soumises par les fournisseurs de services sont de qualité et présentées en temps opportun, et notamment de :

- communiquer avec les fournisseurs de services de santé au nom des RLISS à propos des rapports en retard, des données manquantes et des données incohérentes;
- évaluer le caractère opportun et la qualité des données présentées par les fournisseurs de services de santé;
- remettre un rapport au RLISS concerné lorsqu'il y a un problème quant à l'opportunité et à la qualité des données soumises par les fournisseurs de services de santé.

Toutefois, le personnel chargé des systèmes d'information du Ministère nous a révélé, dans le cadre de nos échanges, qu'il n'existait aucun mécanisme d'examen et de vérification des données présentées dans les rapports que les fournisseurs de

services sont tenus de produire. On nous a informés que pour 2007-2008, le Ministère avait préparé des modèles de rapport normalisés visant le secteur des services de traitement des toxicomanies, afin de faciliter l'examen des données déclarées. Ces rapports présentaient les dépenses par RLISS, par fournisseur de services de chaque RLISS et par type de service. Des rapports sur les revenus étaient également produits.

Comme il est mentionné ailleurs dans le présent rapport, la qualité des données produites soulève de graves préoccupations. La piètre qualité des données entrave la capacité du Ministère et des RLISS à surveiller et à évaluer le rendement des fournisseurs de services. Cette question est abordée plus en détail à la rubrique *Qualité des données des systèmes d'information* qui suit.

Les fournisseurs de services que nous avons visités ont souligné qu'ils ne savaient pas si les données qu'on leur demandait de fournir étaient utilisées, parce qu'ils recevaient rarement des commentaires ou de la rétroaction de la part du Ministère à ce sujet. Même lorsqu'ils n'avaient pas soumis les données exigées, on n'a jamais fait de suivi en leur demandant spécifiquement de présenter l'information. En outre, comme la plupart des organismes de prestation de services de petite taille, les fournisseurs ont des ressources limitées à consacrer à la production des rapports exigés; il est donc essentiel qu'on leur demande uniquement des données opérationnelles qui seront utilisées.

Bien que les ententes de responsabilisation prévoient que le Ministère et les RLISS élaborent conjointement des lignes directrices à l'intention des RLISS sur l'exécution de vérifications, d'inspections et d'examens des fournisseurs de services en 2007-2008, ces lignes directrices n'étaient toujours pas rédigées au moment de notre vérification.

Qualité des données des systèmes d'information

En plus du système d'information tenu à jour par ConnexOntario (un système de référence renfermant des données sur la disponibilité des services de traitement des toxicomanies), le Ministère finance et tient à jour d'autres systèmes d'information renfermant différents types de données relatives aux toxicomanies en Ontario. Deux de ces systèmes sont le Système d'information de gestion (SIG) et le Système d'information sur le traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie (DATIS).

Le Ministère tient à jour le SIG pour recueillir des données financières et statistiques normalisées sur les services de traitement offerts par les fournisseurs. Le Ministère octroie également des fonds au Centre de toxicomanie et de santé mentale pour qu'il s'occupe du DATIS, dans lequel on enregistre les données démographiques sur les clients et l'information sur l'utilisation des services offerts par tous les fournisseurs de la province. Pour s'assurer que les données déclarées dans le système d'information concernant la gestion des cas, les évaluations initiales et les services communautaires de traitement sont cohérentes, le Ministère a mis au point des définitions normalisées des services.

Ces trois systèmes d'information ont le potentiel d'offrir à la direction des fournisseurs de services, des RLISS et du Ministère de l'information d'excellente qualité pour la prise de décisions et la surveillance. Par exemple, le Ministère s'est servi de ces données pour établir un ensemble d'indicateurs prédéterminés que les fournisseurs de services peuvent utiliser pour évaluer leur rendement en matière de finances, de dotation, d'utilisation des services et de volume de clientèle et le comparer à celui d'autres fournisseurs.

Pour que le Ministère puisse examiner comme il se doit les besoins, l'utilisation des services et les ressources nécessaires pour évaluer et traiter les cas de toxicomanie dans l'ensemble de la province, les fournisseurs de services doivent produire des données complètes et précises aux fins de saisie dans les systèmes d'information. Nous avons toutefois constaté ce qui suit :

- Chez plus de la moitié des fournisseurs de services visités, nous avons observé des écarts entre les données financières déclarées dans le SIG du Ministère pour l'exercice 2006-2007

et les données figurant dans les pièces justificatives des fournisseurs. Par exemple, un fournisseur de services avait incorrectement déclaré sous un tout autre programme de traitement des dépenses de 837 000 $ au titre des services de traitement en établissement.

- La plupart des fournisseurs de services visités ont surreprésenté le nombre de clients servis. Par exemple, un fournisseur de services a déclaré les mêmes clients deux fois – une fois dans la catégorie des services communautaires de traitement, et une autre fois dans la catégorie des services de soins de jour ou de soir, ce qui fait qu'environ 300 personnes ont été comptées en double. Un autre fournisseur avait surreprésenté le nombre de ses clients de presque 80 % pour l'année. Il avait additionné le nombre de clients servis chaque mois de l'année dans le cadre de son programme de gestion du sevrage en établissement, et déclaré ce total comme étant le nombre total de clients servis durant l'année. En conséquence, les personnes ayant reçu des services de gestion du sevrage en établissement pendant plus d'un mois étaient comptées plus d'une fois.
- Un seul des fournisseurs de services que nous avons visités avait enregistré correctement ses activités de gestion des cas, conformément aux définitions établies par le Ministère. Les autres fournisseurs n'avaient pas déclaré de données sur la gestion des cas, ou bien n'avaient déclaré que les activités de gestion des cas relatives à un de leurs nombreux programmes.
- Le Ministère n'avait établi aucune norme concernant la période pendant laquelle un cas peut demeurer actif sans activité soutenue. Les fournisseurs de services visités n'avaient pas fermé des dossiers inactifs depuis des périodes allant de deux mois à deux ans. Cette situation a entraîné une surreprésentation et une déclaration incohérente du nombre de cas actifs.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, en vertu de l'entente de responsabilisation liant le Ministère et les RLISS, le Ministère est tenu de vérifier régulièrement si les données et l'information soumises par les fournisseurs de services sont de qualité et présentées en temps opportun, et de communiquer avec les fournisseurs à propos des rapports en retard, des données manquantes et des données incohérentes. Les RLISS, quant à eux, doivent collaborer avec les fournisseurs de services pour améliorer la qualité et le caractère opportun des données soumises. Le personnel du Ministère et des RLISS nous a appris qu'aucune vérification de la sorte n'était faite.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les personnes souffrant d'une dépendance reçoivent bien les services financés, les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) doivent continuer d'améliorer leurs connaissances des activités des fournisseurs de services (par l'entremise des plans opérationnels ou d'autres moyens) relatives aux services financés, ainsi que des buts et des résultats connexes.

De plus, le Ministère et les RLISS doivent :

- élaborer des lignes directrices concernant l'examen des activités des fournisseurs de services en vue de déterminer si les services financés sont bien offerts de manière rentable;
- réévaluer les exigences en matière de reddition de comptes de la part des fournisseurs de services de sorte que les RLISS et le Ministère ne recueillent que les données nécessaires dont ils ont réellement besoin pour assurer la surveillance des fournisseurs;
- mettre en place des mécanismes permettant de s'assurer que l'information nécessaire enregistrée dans les divers systèmes d'information est complète et précise afin de maximiser les avantages que procurent ces systèmes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Depuis le 1er avril 2007, les RLISS assurent la gestion du système de santé. Ils ont décidé que pour l'exercice 2007-2008, ils ne demanderaient qu'un budget aux fournisseurs de services de traitement des toxicomanies, au lieu d'un plan opérationnel complet, puisqu'il s'agit d'une année de transition et que les augmentations du budget consenties par les RLISS n'entraîneraient pas de changements importants dans les services.

À l'heure actuelle, le Ministère et les RLISS mettent la dernière main aux nouveaux mécanismes de responsabilisation qui s'appliqueront au secteur des services de traitement des dépendances. En vertu de la nouvelle approche, les fournisseurs de services de santé seront tenus de soumettre à l'automne 2008 une Présentation de planification communautaire annuelle (PPCA), qui traitera de leurs services, de leur budget et d'autres questions, et qui servira de fondement pour la négociation d'une nouvelle entente de responsabilisation en matière de services au début de l'exercice financier 2009-2010. Cette entente proposée habilite les RLISS à effectuer des examens périodiques des fournisseurs de services de santé.

De plus, le Ministère et les RLISS travaillent en collaboration à l'élaboration de lignes directrices concernant la vérification et l'examen des organismes, y compris l'identification de signaux d'alerte indiquant au RLISS concerné qu'il est peut-être nécessaire d'effectuer un examen ou une vérification.

Le Ministère et les RLISS sont à l'heure actuelle mutuellement tenus de déceler et de régler les lacunes en matière de données et d'information, d'exigences relatives à la gestion de l'information et de qualité des données.

Le Ministère appuie les initiatives visant à assurer la qualité des données au moyen de règles opérationnelles logiques supplémentaires et de séances d'information axées sur la qualité des données à l'intention des intervenants du secteur. Ces deux volets de la qualité des données seront encore améliorés au cours de l'année qui vient.

En outre, le Ministère effectuera des vérifications de la qualité des données en temps opportun, et les RLISS collaboreront avec les fournisseurs de services de santé pour améliorer leur conformité aux exigences.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les RLISS sont d'accord avec la réponse du Ministère.

Approbations financières

En vertu des lignes directrices opérationnelles du Ministère, les fournisseurs de services de traitement des dépendances sont tenus de présenter un budget annuel incluant les revenus et les dépenses prévisionnels pour l'année à venir.

Pour déterminer si les budgets ont été soumis et approuvés en temps opportun, nous avons examiné les mécanismes de présentation des budgets au Ministère pour l'exercice financier 2006-2007, et aux RLISS que nous avons visités pour 2007-2008. Notre examen nous a permis de constater ce qui suit :

- Les documents relatifs au budget pour l'exercice financier 2006-2007 devaient être présentés au Ministère au plus tard le 21 avril 2006 – 21 jours après le début de l'exercice. Comme les RLISS ont commencé à assumer leurs responsabilités le 1er avril 2007, le processus de présentation et d'approbation des budgets pour l'exercice 2007-2008 a été retardé. Par exemple, dans l'un des RLISS, le processus n'a pas démarré avant octobre 2007. Cela signifie que les budgets des fournisseurs de services n'ont été approuvés que bien plus tard – certains n'ont été approuvés qu'en janvier 2008.
- L'un des trois RLISS visités avait pris l'initiative de mettre au point une liste de vérification

interne à utiliser pour l'examen des budgets des fournisseurs de services. Cette liste permettait de s'assurer que tous les éléments essentiels du budget étaient examinés, et que les résultats de cet examen étaient consignés aux fins de référence ou de suivi. L'examen lui-même consistait en une comparaison du montant des revenus approuvé au montant déclaré. Certaines données de l'année en cours étaient aussi comparées à celles de l'année précédente, par exemple les dépenses totales, les dépenses administratives, le nombre de clients traités et l'effectif. Le personnel des deux autres RLISS visités nous a informés que les budgets des fournisseurs de services avaient été examinés à l'écran, mais que ni les résultats de ces travaux, ni les points préoccupants exigeant un suivi n'avaient été consignés.

- Les approbations des budgets n'ont pas été remises en temps opportun aux fournisseurs de services. Par exemple, l'examen d'un échantillon des dossiers du Ministère pour l'exercice 2006-2007 a révélé que les approbations ont été données en moyenne 160 jours après le début de l'exercice financier, et l'une était même en retard de 283 jours. En outre, les RLISS ont donné un certain nombre d'approbations à la fin de janvier 2008 – tout juste deux mois avant la fin de l'exercice des fournisseurs de services.

RECOMMANDATION 6

Les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) doivent s'assurer que :

- les fournisseurs de services soumettent leur budget avant le début du nouvel exercice financier;
- les budgets sont examinés en entier et de manière uniformisée, et les points dont il faut faire le suivi, consignés;
- les budgets des fournisseurs de services sont approuvés dans des délais plus raisonnables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les RLISS ont la responsabilité de gérer les fournisseurs de services de santé locaux et d'établir des mécanismes efficaces pour la présentation des budgets et les examens afin de s'acquitter comme il se doit de leurs obligations.

Le Ministère examinera en temps plus opportun les budgets des organismes qui relèvent toujours de sa compétence.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

En raison de la délégation des responsabilités du Ministère aux RLISS, ceux-ci ont pris en charge la négociation des ententes de responsabilisation en matière de services avec les fournisseurs de services de santé. Tout comme d'autres organismes communautaires, les RLISS et les fournisseurs de services de traitement des dépendances sont en train d'élaborer et de mettre en œuvre un nouveau processus d'Entente de responsabilisation en matière de services multisectorielle (ERS-M), qui entrera en vigueur en 2009-2010. Comme les ERS-M seront signées avant le début du nouvel exercice, les organismes connaîtront donc le financement qui leur sera alloué avant le début d'un nouvel exercice, ainsi que les attentes clairement formulées qu'ils devront satisfaire, accompagnées de cibles de rendement.

Règlement financier de fin d'année

Bien que les RLISS soient maintenant responsables de l'approbation et de l'affectation des fonds aux fournisseurs de services, ils dépendent du Ministère pour le recouvrement des fonds non dépensés par les fournisseurs à la fin de l'année.

À cette fin, tous les fournisseurs de services, qu'ils soient indépendants ou soutenus par un hôpital, sont tenus de remettre au Ministère des

formulaires de règlement. Sur ces formulaires sont déclarés les revenus et les dépenses liés aux programmes de traitement des dépendances financés par le Ministère avant le 1er avril 2007 et par les RLISS après le 1er avril 2007. Les fournisseurs doivent aussi produire un questionnaire du vérificateur, qui confirme que les données de fin d'année sont conformes aux états financiers vérifiés et aux registres financiers des programmes sous-jacents. Ces questionnaires doivent être signés soit par le vérificateur externe, soit par le service de la vérification interne du fournisseur (s'il en est), ou par son directeur des finances.

Les documents relatifs au règlement de fin d'année devaient être produits au plus tard le 31 mai ou le 1er août, selon que le fournisseur de services a fait ou non la conversion au Système d'information de gestion du Ministère.

Notre examen d'un échantillon de documents de règlement de fin d'année produits par les fournisseurs de services a révélé ce qui suit :

- Au moment de notre visite, le Ministère avait accumulé beaucoup de retard dans l'examen de ces documents. Le travail en retard remontait jusqu'en 2000-2001. Selon nos estimations, les excédents non récupérés s'élèvent à environ 3,5 millions de dollars pour 2006-2007 seulement.
- Plus des deux tiers des documents de règlement de 2005-2006 ont été soumis au Ministère après l'échéance. Le retard moyen s'établissait à 75 jours; l'un des fournisseurs était en retard de 232 jours.
- Dans environ 70 % des cas, le formulaire de règlement ne faisait pas état des charges de dépréciation ou d'amortissement, qui doivent être soustraites du montant total des dépenses admissibles à un financement. Le Ministère n'a effectué aucun suivi de l'omission de déclarer de telles dépenses non admissibles.

Le fait que les documents de règlement de fin d'année n'aient pas été reçus et examinés dans les délais prescrits et qu'ils n'aient pas fait l'objet d'un suivi a empêché le recouvrement des fonds excédentaires en temps utile.

RECOMMANDATION 7

Pour garantir un recouvrement rapide et approprié des fonds excédentaires auprès des fournisseurs de services, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- examiner les documents de règlement en temps opportun;
- faire le suivi des dépenses non admissibles, comme les charges d'amortissement, afin de les exclure au moment de calculer le montant final du règlement.

De plus, les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) doivent exiger des fournisseurs de services qu'ils soumettent les documents de règlement dans les délais prescrits.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation. Il a rattrapé environ 50 % de son retard en ce qui concerne les règlements, et prévoit avoir traité tous les dossiers en attente, y compris ceux de l'exercice 2006-2007, au plus tard le 31 mars 2009. Le Ministère effectue également activement le suivi des dépenses non admissibles, comme les charges d'amortissement, afin de les exclure lorsqu'elles sont jugées importantes. La version 2007-2008 du rapport de fin d'année comprend des postes spécifiques pour tenir compte des charges d'amortissement.

Afin de pouvoir effectuer les règlements dans des délais raisonnables, le Ministère travaillera en collaboration avec les RLISS pour s'assurer que les fournisseurs de services de santé soumettent ces rapports conformément aux exigences.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les RLISS sont d'accord avec la réponse du Ministère. Ils ont surveillé les budgets des

deuxième et troisième trimestres de 2007-2008 pour confirmer les excédents et les déficits, et ont procédé à des réaffectations. En vertu des nouvelles ERS-M, des rapports trimestriels sur les excédents doivent être produits, afin de déceler rapidement les excédents des organismes et de prendre les mesures qui s'imposent.

MESURE DE L'EFFICACITÉ ET REDDITION DE COMPTES

Pour mesurer le rendement et l'efficacité des programmes de traitement des dépendances, le Ministère a commencé en 2006 à élaborer un processus de gestion du rendement axé sur la stratégie. L'un des éléments essentiels de ce processus est une fiche de notation, où sont regroupés des indicateurs de rendement clés liés aux buts stratégiques du Ministère.

En mai 2008, le Ministère a produit une ébauche de fiche de notation destinée au secteur des programmes de traitement des dépendances qui comportait 13 indicateurs préliminaires permettant de mesurer certains paramètres des buts stratégiques, et mettant l'accent sur les niveaux de rendement globaux. Ces indicateurs de rendement comprenaient, notamment, le montant du financement des programmes par habitant et par personne ayant besoin de soins, et le ratio de l'utilisation des services en établissement par rapport aux services en clinique externe. Après notre exercice de vérification, le Ministère envisageait toujours la mise au point d'autres indicateurs de la mesure de l'efficacité. Bien que le Ministère ait pris l'initiative de mettre en place un mécanisme de mesure des résultats au moyen d'indicateurs préliminaires, il a précisé qu'il reste du travail à faire pour fixer des cibles auxquelles les résultats réels pourraient être comparés.

RECOMMANDATION 8

Pour permettre au ministère de la Santé et des Soins de longue durée et aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) d'évaluer l'efficacité des programmes de traitement des dépendances, le Ministère doit collaborer avec les RLISS pour :

- fixer des cibles acceptables pour les indicateurs;
- mesurer les écarts entre les résultats atteints et les cibles établies, en rendre compte et mettre en œuvre des mesures correctives, le cas échéant.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation concernant l'établissement d'indicateurs et de cibles applicables aux services de traitement des dépendances. À l'heure actuelle, les indicateurs sont en voie d'être intégrés aux ententes de responsabilisation en matière de services que les RLISS signeront avec les fournisseurs de services de traitement des dépendances d'ici 2009-2010.

Les RLISS assurent la surveillance des réalisations des fournisseurs de services de santé par rapport aux cibles fixées, et prennent les mesures qui s'imposent lorsque des écarts sont constatés.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les RLISS sont d'accord avec la réponse du Ministère.

Jeu compulsif

Stratégie provinciale et responsabilisation en matière de revenus

Comme il a été mentionné plus tôt, le gouvernement a alloué, par l'entremise d'une approbation du Cabinet, 2 % des revenus bruts tirés des machines à sous installées dans les casinos de bienfaisance et les hippodromes aux initiatives de services de traitement des problèmes de jeu, afin d'éliminer les répercussions découlant du jeu compulsif. Le Ministère est responsable du financement des programmes de traitement du jeu compulsif. En conséquence, le montant minimal alloué au jeu compulsif est passé de 10 millions de dollars en 1999-2000 à son niveau actuel de 36,65 millions de dollars par année depuis 2003-2004.

Après un examen provincial du jeu compulsif et du jeu responsable mené en 2005, le Cabinet a approuvé en 2006 une nouvelle stratégie provinciale à l'égard du jeu compulsif; cette stratégie comprend des volets de prévention, de traitement, de recherche et de jeu responsable. Le Ministère devait mettre en œuvre cette stratégie en collaboration avec trois autres ministères – Promotion de la santé, Renouvellement de l'infrastructure publique et Services gouvernementaux. La nouvelle stratégie comportait une vision, des principes et des mesures des résultats clés, ainsi que des buts et des objectifs.

Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, 9 millions de dollars des revenus provenant du jeu (ce qui représente au moins le quart des 2 % des revenus alloués) ont été transférés au ministère de la Promotion de la santé aux fins d'exécution d'activités provinciales de prévention. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a alloué les 27,65 millions de dollars restants à des activités locales de prévention et de sensibilisation au jeu, et à des programmes de traitement. Ces fonds ont été répartis, par l'entremise du financement de base, entre 50 fournisseurs de services de traitement des toxicomanies existants pour les aider à offrir en plus des services de traitement du jeu compulsif. Les fonds ont aussi servi à financer des activités de recherche, et on a consenti un financement à des projets ponctuels et à des organismes provinciaux pour l'établissement de services comme la Ligne ontarienne d'aide sur le jeu problématique.

Une partie du financement que le Ministère a remis aux fournisseurs de services a été consacrée aux activités de prévention et de sensibilisation à l'échelle locale. Chez les fournisseurs de services que nous avons visités, nous avons constaté que tous avaient mis sur pied des activités locales de prévention des toxicomanies et du jeu compulsif, notamment la distribution de dépliants et d'autre matériel, des présentations dans les écoles et les centres communautaires locaux, et l'établissement de relations avec les organismes locaux d'application de la loi.

Toutefois, le Ministère n'a pas fourni d'orientation stratégique à ces activités locales, n'a pas évalué leur efficacité et n'a pas coordonné les activités locales de prévention et de sensibilisation avec les activités provinciales du ministère de la Promotion de la santé.

En outre, au moment de notre vérification en avril 2008, la nouvelle stratégie du Ministère en matière de jeu compulsif, approuvée en 2006, n'était toujours pas connue du public.

Par ailleurs, bien que nombre de ministères aient participé à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie en matière de jeu compulsif, nous n'avons constaté aucune conciliation globale permettant de s'assurer que les 36,65 millions de dollars étaient effectivement consacrés à des initiatives touchant le jeu compulsif.

RECOMMANDATION 9

Pour s'assurer que les activités locales de prévention du jeu compulsif sont conformes aux buts stratégiques de l'Ontario, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit veiller à entretenir la communication entre les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les autres ministères touchés pour :

- coordonner les activités locales des fournisseurs de services en matière de prévention et de sensibilisation avec les activités provinciales du ministère de la Promotion de la santé;
- évaluer l'efficacité des activités locales de prévention et de sensibilisation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Afin de coordonner les efforts mutuels visant à prévenir et à traiter le jeu compulsif en Ontario, le Ministère continue de collaborer avec le ministère de la Promotion de la santé, responsable de la prévention du jeu compulsif, avec le ministère des Services gouvernementaux, responsable de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario, et avec le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, responsable de la politique sur le jeu.

Le Ministère demande aux RLISS d'utiliser les ressources obtenues pour le financement des services de traitement du jeu compulsif uniquement à cette fin. Les fournisseurs de services de traitement du jeu compulsif avec lesquels les RLISS ont conclu une entente offrent à la fois des programmes de prévention et des programmes de consultation.

Le Ministère convient du fait qu'il n'est possible d'atteindre des résultats optimaux que si les activités provinciales et locales en matière de prévention du jeu compulsif sont coordonnées, et il encouragera les RLISS et le ministère de la Promotion de la santé à travailler en collaboration.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les RLISS sont d'accord avec la réponse du Ministère.

Ligne ontarienne d'aide sur le jeu problématique

En plus de tenir à jour les données sur les services de traitement offerts par les fournisseurs et sur la disponibilité de ces services, ConnexOntario s'occupe aussi de services téléphoniques d'aide pour les personnes ayant des problèmes de toxicomanie et de jeu compulsif.

La Ligne ontarienne d'aide sur le jeu problématique offre de l'information sur le jeu compulsif et des services de recommandation à l'échelle de la province à l'intention des professionnels de la santé et du public. Elle procure un accès immédiat à des renseignements sur les services de traitement, les services aux familles, les groupes d'entraide et les autres ressources en matière de jeu compulsif, sept jours sur sept, 24 heures sur 24.

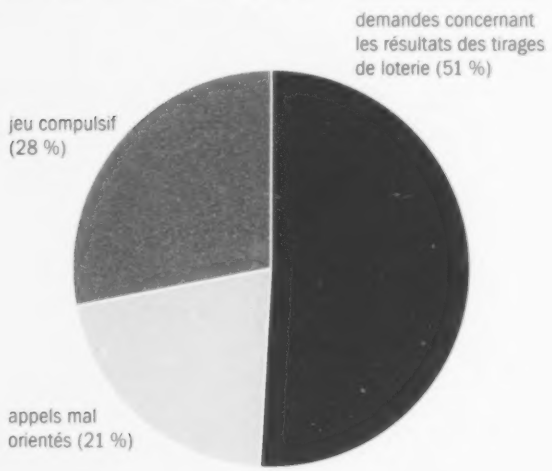
Diverses études réalisées à la demande du gouvernement provincial ont révélé qu'entre 2 % et 4,8 % des adultes de l'Ontario, ce qui représente entre 251 000 et 602 000 personnes, avaient des problèmes de jeu modérés ou graves. Aux fins des services de traitement, le Ministère a estimé qu'environ 193 000 personnes seulement avaient besoin de traitement pour régler leurs problèmes de jeu.

Les fournisseurs de services de traitement des dépendances de l'Ontario ont traité un nombre estimatif de 5 900 joueurs compulsifs. Le nombre d'appels concernant des problèmes de jeu faits au service téléphonique était également très faible. Comme l'illustre la Figure 3, la majorité des appels reçus par le service téléphonique d'aide (plus de 70 %) n'avaient rien à voir avec le jeu compulsif : il s'agissait plutôt de gens qui appelaient pour connaître les résultats des tirages de loterie ou d'appels mal orientés. Cela pourrait indiquer que les appelants ne connaissaient pas la raison d'être de la ligne téléphonique.

Des employés du Ministère ont manifesté des préoccupations à l'égard du faible nombre d'appels relatifs à des problèmes de jeu et du petit nombre de joueurs compulsifs traités. Ils ont toutefois souligné que d'autres autorités vivaient une situation semblable.

Figure 3 : Appels à la Ligne ontarienne d'aide sur le jeu problématique en 2006-2007

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Nombre total d'appels : 20 000

Pour améliorer l'efficacité du service téléphonique d'aide, le Ministère a financé un projet pilote d'une durée de trois ans, qui a débuté en 2007, afin d'élargir la gamme des services offerts pour inclure ce qui suit :

- orienter les appelants vers des ressources ayant une connaissance approfondie de la façon de traiter les problèmes de jeu;
- offrir des documents d'autoassistance;
- demander au personnel du service téléphonique d'aide de prendre directement des rendez-vous auprès de certains fournisseurs de services de traitement du jeu compulsif sélectionnés.

RECOMMANDATION 10

Pour aider davantage de joueurs compulsifs à recevoir les traitements dont ils ont besoin, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec ConnexOntario et avec le ministère de la Promotion de la santé pour promouvoir les services de traitement du jeu compulsif.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continue de collaborer avec ConnexOntario pour établir des stratégies visant à améliorer la sensibilisation aux programmes de traitement du jeu compulsif, à orienter les appelants vers ces programmes et à offrir aux appelants des ressources qui pourraient aider une personne à prendre la décision de demander de l'aide.

Le Ministère discutera avec le ministère de la Promotion de la santé et avec ConnexOntario des stratégies qui pourraient être mises en œuvre pour améliorer la connaissance de la disponibilité de services de traitement du jeu compulsif en Ontario.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les RLISS sont d'accord avec la réponse du Ministère.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Services en établissement pour adultes

Contexte

La division des Services en établissement pour adultes (SEA) du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) gère les établissements correctionnels pour adultes incarcérés en Ontario. Le Ministère est autorisé à incarcérer des personnes en vertu de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* (loi fédérale) et de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* (loi provinciale). Les détenus comprennent les contrevenants reconnus coupables et les accusés. Les contrevenants reconnus coupables sont des personnes condamnées à des peines maximales de deux ans moins un jour ou en attente d'un transfèrement vers un pénitencier fédéral, tandis que les accusés sont des personnes en attente d'une mise en liberté sous caution, en détention provisoire dans l'attente de leur procès ou détenues pour des raisons relatives à l'immigration. Les contrevenants condamnés à des peines de deux ans ou plus sont transférés vers les pénitenciers fédéraux. Les SEA assurent la détention et la supervision des détenus jusqu'à leur absolution par un tribunal, à leur transfert vers une autre administration, à leur libération conditionnelle ou à la fin de leur peine d'emprisonnement.

En 2007-2008, on dénombrait en moyenne chaque jour quelque 8 800 détenus dans les établissements de l'Ontario – 8 200 hommes et 600 femmes. De ce nombre, environ 550 contrevenants ont purgé des peines discontinues, généralement les fins de semaine. En moyenne, plus de 70 000 adultes sont admis chaque année dans les prisons, les centres de détention et les centres correctionnels de la province.

Les SEA gèrent 31 établissements correctionnels en Ontario :

- Douze prisons – des établissements généralement plus anciens et plus petits, créés au départ par les comtés ou les municipalités et principalement utilisés pour les accusés en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès;
- Sept centres de détention – des établissements de grande taille qui accueillent les accusés en détention provisoire et certains contrevenants reconnus coupables;
- Neuf centres correctionnels – grandes installations, incluant un centre pour femmes et deux établissements communément appelés des « super-prisons », où sont généralement incarcérés les contrevenants condamnés à des peines de plus de 60 jours et certains accusés en détention provisoire;
- Trois centres de traitement – établissements qui offrent des traitements spécialisés et inten-

sifs aux contrevenants qui ont des problèmes liés à la toxicomanie, à l'inconduite sexuelle, à la maîtrise de la colère ou à un trouble mental grave.

En 2007-2008, les dépenses de fonctionnement des SEA s'élevaient approximativement à 575 millions de dollars, et environ 78 % de ce montant correspondait au coût des salaires des quelque 5 500 employés.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si le Ministère avait mis en place des procédés et des systèmes appropriés pour :

- s'assurer que les ressources des établissements étaient gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité;
- s'assurer que les services dans les établissements étaient offerts conformément aux exigences de la loi et du Ministère;
- évaluer l'efficacité des services et programmes clés offerts dans le but de renforcer la sécurité publique, de réduire les risques de récidive et de favoriser la réadaptation des contrevenants au sein de la société.

Nous avons mené notre vérification à l'administration centrale des SEA à Toronto, à son bureau de North Bay et dans sept établissements correctionnels. Nous avons interrogé le personnel du Ministère, examiné des dossiers et documents, observé et mis à l'essai les opérations à plusieurs établissements visités et analysé les études, les statistiques et les principaux marchés pertinents. Nous avons également passé en revue les recommandations que nous avons formulées dans le rapport de notre dernière vérification de ce programme en 2000, ainsi que les recommandations formulées par les membres du Comité permanent des comptes publics à l'intention du Ministère en 2001 à la suite de leur examen de notre rapport de 2000.

Nous avons réalisé une recherche sur les services correctionnels offerts dans d'autres administrations, notamment en Alberta et en Colombie-Britannique, où nous avons visité des établissements correctionnels et rencontré les membres de la haute direction, qui nous ont fait part de leurs points de vue sur la prestation des services correctionnels. Nous avons également tenu compte des constatations sur l'arriéré des causes que nous avons faites dans le cadre d'une vérification concomitante portant sur le programme des services aux tribunaux du ministère du Procureur général.

Dans les établissements, nous avons discuté avec les membres du personnel des Industries Trilcor, un programme du Ministère qui utilise la main-d'œuvre carcérale pour produire différents biens et services, tels que les plaques d'immatriculation de l'Ontario, des vêtements pour détenus et des services de buanderie, et qui offre aux détenus une formation sur le travail et l'industrie. Toutefois, la portée de notre mandat n'incluait pas la vérification des activités des Industries Trilcor.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes professionnelles d'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Nous avons déterminé l'objectif de la vérification et élaboré des critères pour vérifier si les principaux systèmes, politiques et procédés ont été mis en place et s'ils fonctionnent de façon efficace. Nous avons discuté et approuvé ces critères avec la haute direction du Ministère. Nous avons élaboré des procédés et mené des essais pour répondre à notre objectif et à nos critères de vérification.

Au cours des dernières années, les vérificateurs internes du Ministère ont mené un certain nombre de vérifications de différents établissements correctionnels, qui incluaient des essais et des évaluations du respect par la direction des politiques et des procédures requises, y compris les exigences en matière de sécurité dans les établissements. Ces vérifications ont été utiles et, compte tenu de leur qualité satisfaisante, nous avons pu réduire la portée de notre travail dans certains domaines.

Résumé

Même si le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) a investi plus de 400 millions de dollars dans le renouvellement des infrastructures au cours de la dernière décennie, cet investissement ne lui a pas permis de respecter son engagement de réduire considérablement les coûts d'incarcération des détenus. Durant cette période, il a dû faire face à un changement marqué de la composition de la population carcérale. Le nombre global de détenus a augmenté de 11 % mais, plus important encore, le nombre d'accusés en détention provisoire en attendant leur comparution devant le tribunal a doublé et représente aujourd'hui presque 70 % de l'ensemble des détenus. Puisque bon nombre de ces détenus sont accusés d'avoir commis des crimes graves, tels que le meurtre, le trafic de stupéfiants ou la possession d'armes prohibées, les accusés en détention provisoire doivent généralement être placés dans des établissements à sécurité maximale. Par ailleurs, bien qu'il n'ait pas réussi à réduire les coûts, le Ministère a fait de progrès notables en matière de réduction des incidents liés à la sécurité, y compris les évasions, au cours des dernières années.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Dans le cadre du Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes (PRIA) d'une durée de 10 ans, qui a pris fin en 2005-2006, le Ministère a dépensé plus de 400 millions de dollars pour moderniser les établissements correctionnels et accroître l'efficacité. Le Ministère prévoyait que cet investissement dans le PRIA entraînerait une importante réduction des coûts de fonctionnement globaux, mais cela ne s'est pas produit. Même si le Ministère s'est fixé l'objectif de réduire les coûts de fonctionnement de ses établissements correctionnels pour qu'ils soient parmi les plus bas au Canada, les coûts en Ontario sont toujours les plus élevés par rapport à cinq autres grandes provinces. C'est le cas même lorsque l'on compare les coûts uniquement avec ceux des établissements modernisés ou construits dans le cadre du PRIA, qui accueillent plus de 60 % de l'ensemble des détenus de la province. Nous avons constaté que les coûts de fonctionnement des deux nouvelles super-prisons de l'Ontario sont comparables à ceux qui sont obtenus dans les autres provinces.
- En 2004-2005, le Ministère a lancé une stratégie de transformation dans le but d'éliminer 2 000 lits avant 2007-2008 et d'économiser 60 millions de dollars par année. Toutefois, en 2007-2008, il n'avait réalisé aucune économie substantielle, et les SEA comptaient en réalité presque plus de 1 000 détenus de plus qu'au moment du lancement de la stratégie. À l'heure actuelle, les établissements correctionnels fonctionnent globalement à 100 % de leur capacité d'accueil, avec 11 établissements qui fonctionnement au-delà de leur capacité d'accueil, jusqu'à 135 % de celle-ci. Les établissements sont surpeuplés, ce qui augmente le risque de troubles occasionnés par les détenus, les problèmes de relations de travail et les préoccupations pour la santé et la sécurité des membres du personnel et des détenus. Le Ministère entrevoit la possibilité d'une pénurie de 2 000 lits d'ici 2010-2011.
- L'utilisation de programmes communautaires, et la participation à ceux-ci, dans le but de réduire le nombre de contrevenants qui purgent leur peine dans les établissements sont demeurées faibles. Depuis 2003, les initiatives du Ministère visant à laisser jusqu'à 1 300 contrevenants purger leur peine dans la collectivité et à utiliser des dispositifs électroniques pour surveiller leurs déplacements ont permis d'atteindre moins du tiers de cet objectif. Et même si l'objectif du Ministère était de permettre à 800 contrevenants présentant un faible risque de purger leur peine les fins de semaine dans la collectivité, seulement

environ 100 contrevenants le faisaient en août 2008.

- Malgré le changement du type de détenus et les hausses du nombre global, le Ministère a fait des progrès importants en réduisant le nombre et la gravité des incidents liés à la sécurité dans ses établissements correctionnels. Toutefois, il devait recueillir des données sur les agressions entre détenus pour lui permettre de faire de meilleurs rapports sur la question et d'être plus proactif pour réduire le nombre de ces incidents. Le Ministère n'a pas procédé à des évaluations formelles adéquates des différents modèles de supervision des détenus même s'il prévoyait changer son modèle, ce qui pourrait avoir un effet considérable sur ses coûts de fonctionnement et sur la santé et la sécurité du personnel et des détenus.
- Même si le Ministère avait mis en œuvre des processus en vue d'améliorer les programmes de réadaptation offerts aux contrevenants, les établissements ne recensaient pas de façon adéquate les taux de participation et de réussite. Il y avait un manque général de données sur les programmes de travail, de réadaptation et autres offerts dans les établissements ainsi que sur l'efficacité de ces programmes à amener les détenus à adopter les comportements souhaités. Un nouveau système d'information et de suivi mis en place en mars 2008 devrait aider à régler certains de ces problèmes.
- Le Ministère a réussi à établir des programmes de déjudiciarisation des détenus atteints de troubles mentaux et ainsi éviter qu'ils se retrouvent dans les établissements correctionnels. Toutefois, il ne disposait pas de données suffisantes sur l'état de santé mentale des détenus et ne savait pas s'il dispensait les traitements et les soins adéquats et appropriés aux détenus atteints de troubles mentaux et ayant des besoins particuliers. Même si les registres des SEA indiquaient que seul un petit nombre de détenus étaient sur les listes d'attente pour obtenir un traitement spécialisé, d'autres recherches ont révélé qu'il pourrait y avoir des centaines de détenus atteints de troubles mentaux qui ne sont pas placés dans les établissements appropriés et ne reçoivent pas le traitement approprié pour répondre à leurs besoins.
- Les détenus profitaient généralement d'une réduction d'un tiers de leur peine (réduction méritée de la peine) sans se soumettre à une évaluation formelle – requise par la législation – pour déterminer s'ils avaient respecté les règles de bon comportement de la prison et s'ils avaient participé activement aux programmes de réadaptation. Le Ministère nous a informés plutôt que la réduction méritée de la peine n'était pas accordée uniquement lorsqu'un détenu violait gravement les règles de la prison et que cette pratique était conforme à ce qui se faisait dans les autres provinces.
- Les SEA n'avaient pas de données adéquates ni des pratiques de détection rigoureuses pour déterminer la portée et l'incidence de la consommation d'alcool et de drogues illicites dans ses établissements. Malgré les engagements pris par le Ministère à la suite de notre dernière vérification en 2000 d'introduire des tests de dépistage aléatoires dans le cadre du processus de détermination de l'admissibilité d'un détenu à une libération anticipée, ces tests n'ont pas été mis en place. Alberta Correctional Services et Service correctionnel Canada procèdent tous deux à des tests de dépistage aléatoires de leurs détenus.
- Nous avons constaté que les SEA continuent à être aux prises avec un grave problème d'absentéisme des agents correctionnels, incluant l'utilisation abusive des dispositions relatives aux congés de maladie et aux heures supplémentaires, et qu'ils n'avaient pas réussi à régler le problème. À la fin de 2007, le nombre moyen de journées de maladie par agent cor-

rectionnel, fondé sur une journée de travail de huit heures, était de 32,5 par année. Ainsi, les SEA encourent des coûts additionnels de près de 9 millions de dollars pour remplacer les agents absents et d'autres coûts de 11 millions de dollars pour payer les heures supplémentaires chaque année. Par exemple, en raison du problème d'absentéisme, certains agents correctionnels ont gagné plus de 140 000 $ une année en raison des heures supplémentaires, ce qui correspond à plus du double de leur salaire annuel.

Nous comprenons que le Ministère a joué un rôle déterminant dans la formation d'un groupe de travail interprovincial et territorial dont le mandat est d'étudier l'évolution des caractéristiques de la population de détenus adultes et de repérer les possibilités de coopération dans la prestation des services correctionnels au Canada. Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne initiative qui permettra d'aider à régler un certain nombre des problèmes susmentionnés.

Constatations détaillées de la vérification

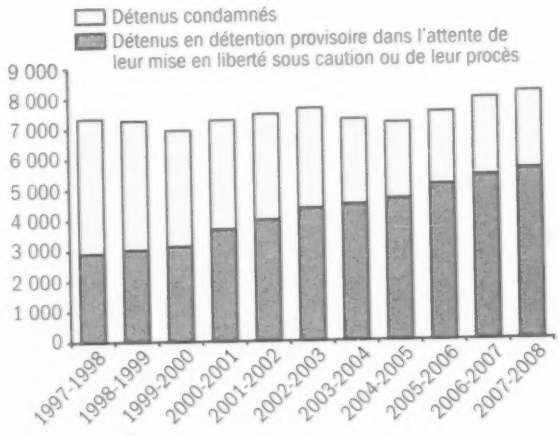
CHANGEMENTS AU SEIN DE LA POPULATION CARCÉRALE

Au Canada, la responsabilité à l'égard des services correctionnels et les coûts connexes sont répartis entre le gouvernement fédéral et les administrations provinciales ou territoriales. Au fédéral, Service correctionnel Canada (SCC) est chargé de l'administration des peines de deux ans et plus. Par ailleurs, les gouvernements des provinces et des territoires sont responsables des accusés en détention provisoire (dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès) et des contrevenants condamnés à des peines de moins de deux ans, y compris ceux qui purgent leur peine dans la collectivité. La Commission nationale des libérations conditionnelles est responsable de la prise de décisions pour tous les contrevenants sous responsabilité fédérale et pour les contrevenants sous responsabilité provinciale habitant dans les provinces qui n'ont pas de commission de libérations conditionnelles. L'Ontario et le Québec ont leur propre commission de libérations conditionnelles.

Comme dans les autres provinces, le nombre et le type de contrevenants incarcérés ont beaucoup changé en Ontario au cours de la dernière décennie. Les niveaux d'incarcération en Ontario ont augmenté de 11 % au cours de cette période, en partie en raison d'une hausse des activités policières et du dépôt d'accusations ainsi que des nouvelles pratiques de détermination des peines adoptées par les tribunaux. Au cours de la même période, la proportion des détenus en détention provisoire par rapport à ceux qui purgent une peine a fortement augmenté. Comme le montre la Figure 1, entre 1997-1998 et 2007-2008, la proportion de l'ensemble des détenus en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès a presque doublé – passant de 40 % à près de 70 %.

Figure 1 : Changement au sein de la population carcérale adulte moyenne dans les établissements correctionnels provinciaux en Ontario, 1997-1998–2007-2008

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

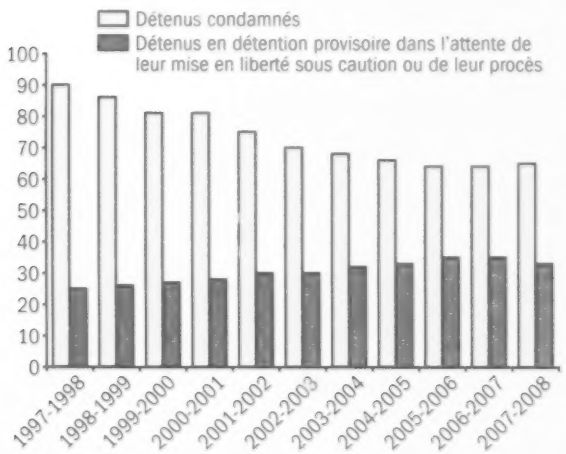


Cette hausse proportionnelle du nombre de détenus en détention provisoire est en grande partie attribuable au temps accru que prennent les tribunaux pour régler les accusations criminelles. Par exemple, les tribunaux prenaient en moyenne 165 jours pour régler une accusation criminelle en 1997; en 2007, ce délai était passé à 205 jours, soit une hausse de 24 %. Au cours des dix dernières années, les détenus en détention provisoire ont passé en moyenne 30 % plus de temps en incarcération, alors que la durée moyenne de l'emprisonnement des détenus reconnus coupables a diminué de 28 % (Figure 2).

Ces dernières années, près de 80 % des détenus ont reçu des peines de trois mois ou moins, et des peines d'un mois et moins ont été imposées à plus de 50 % des détenus. Par ailleurs, les tribunaux en Ontario et à l'échelle du pays accordent un crédit additionnel pour les jours passés en détention provisoire avant le prononcé de la sentence, généralement en soustrayant deux jours – parfois même trois – de la peine totale pour chaque jour de détention présentencielle. Ainsi, en raison de la réduction méritée de peine, qui permet à un détenu de réduire d'un tiers la durée de sa peine, une personne condamnée à une peine de prison d'un an qui a déjà passé quatre mois en détention avant le prononcé de sa peine pourrait vraisemblablement être libérée au moment du prononcé de la sentence compte tenu de la durée de la détention provisoire. Les détenus qui s'attendent à un verdict de culpabilité ont tout intérêt à passer un maximum de temps en détention provisoire pour ainsi réduire le temps total d'incarcération. Cette situation explique vraisemblablement la hausse de la proportion d'accusés en détention provisoire et la baisse du nombre de détenus qui purgent une peine.

Figure 2 : Durée d'incarcération moyenne des détenus adultes dans les établissements correctionnels provinciaux de l'Ontario, 1997-1998–2007-2008 (en jours)

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



Ces modifications de la proportion du nombre d'accusés en détention provisoire par rapport au nombre de détenus purgeant une peine ainsi que de la durée d'incarcération ont un effet considérable sur la prestation des services correctionnels des SEA, et ce, à plusieurs égards :

- La charge de travail dans les établissements correctionnels provinciaux a augmenté en raison du nombre accru d'accusés en détention provisoire qui sont admis ou remis en liberté chaque jour. Les tribunaux ont également contribué à cette hausse du nombre d'admissions et de remises en liberté puisque le nombre de comparutions devant un tribunal nécessaires au règlement d'une affaire a augmenté de 50 % (passant à 9,2 comparutions en moyenne) de 1997 à 2007. De plus, puisqu'on retrouve parmi les accusés en détention provisoire ceux qui font face aux accusations les plus graves, telles que le meurtre, le trafic de stupéfiants ou la possession d'armes prohibées, ces accusés doivent être détenus dans des établissements à sécurité maximale.
- Les programmes de réadaptation correctionnelle ont traditionnellement été conçus à l'intention des détenus condamnés. Puisque l'augmentation de la durée de la détention provisoire entraîne une réduction de la peine à purger, les détenus condamnés disposent de moins de temps pour recevoir des traitements

et participer à des programmes de réadaptation. Dans ce contexte, il est nécessaire d'assurer une meilleure coordination et continuation avec les programmes communautaires après la remise en liberté d'un détenu.

- Il y a dix ans, les SEA avaient prévu une baisse graduelle du nombre de détenus. Les hausses du nombre d'accusés en détention provisoire ont plutôt fait en sorte que les SEA n'ont pu fermer les établissements plus vieux et inefficients dont l'exploitation est plus coûteuse, et ce, malgré la construction de nouveaux établissements. Il en a résulté une hausse du coût d'entretien quotidien moyen d'un détenu, soit le contraire de ce qu'avaient prévu les SEA en raison des sommes importantes récemment investies dans les infrastructures.

Les SEA offrent des programmes d'éducation, de counseling, de santé mentale, de réadaptation et d'expérience de travail à l'intention des détenus. Durant nos discussions, les membres du personnel des établissements correctionnels s'inquiétaient des conséquences que ces changements au sein de la population carcérale pourraient avoir sur la capacité des SEA à offrir les programmes de réadaptation comme par le passé. Par exemple, l'imposition de peines plus courtes pourrait nuire à la capacité des SEA à intervenir en vue d'amener les contrevenants à modifier leurs attitudes de façon positive. Dans le cas des accusés en détention provisoire, les efforts du Ministère visaient principalement à les « entreposer », sans réellement prévoir de programmes à leur intention.

En outre, les renseignements que nous avons reçus du Ministère indiquent que, de nos jours, les détenus sont plus susceptibles d'être violents que ceux qui ont été incarcérés dix ans plus tôt : en 1997-1998, les SEA estimaient que 21 % des nouveaux détenus présentaient un risque « très faible » ou « faible » et que, dans 40 % des cas, le risque était « élevé » ou « très élevé »; en 2006-2007, selon les estimations des SEA, ces proportions sont respectivement passées à 7 % et à 69 %, soit une hausse de 75 % du nombre de détenus présentant un risque plus élevé. Les détenus d'aujourd'hui sont également plus susceptibles d'être atteints de maladies transmissibles et infectieuses.

Par ailleurs, certains employés ont suggéré que les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux dans les services correctionnels pourraient être désuets, particulièrement la répartition de la responsabilité selon la durée de la peine (plus ou moins de deux ans). Cette démarcation a été particulièrement remise en question depuis le dépôt récent de rapports de SCC qui faisaient état d'une hausse de la proportion des peines fédérales de plus courte durée. En 2006, plus de 50 % des nouveaux contrevenants masculins admis dans des pénitenciers fédéraux avaient été condamnés à des peines de moins de trois ans – une hausse de 62 % par rapport à 1996-1997.

À leur réunion de novembre 2007, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) responsables de la justice et de la sécurité publique ont commandé une étude de l'évolution des caractéristiques de la population correctionnelle adulte dans le but de comprendre la nature de ces changements et d'évaluer la pertinence d'améliorer conjointement l'efficacité de la prestation des services correctionnels. Toutefois, le gouvernement fédéral a décidé de ne pas participer à l'étude. Le groupe de travail interprovincial créé pour mener l'étude a pour mandat de recommander des façons de mieux harmoniser et offrir les services correctionnels à l'échelle du Canada en vue d'optimiser la planification intergouvernementale des infrastructures, l'efficacité des programmes, la rationalisation des coûts financiers et la sécurité des collectivités. Le Ministère nous a informés que l'Ontario a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de cette étude et qu'il continue de fournir des ressources pour aider le groupe de travail. Au moment de notre vérification, le groupe de travail était toujours à l'œuvre; il prévoyait présenter un rapport provisoire aux ministres FPT de la Justice en septembre 2008.

RECOMMANDATION 1

Compte tenu des changements observés au cours des dix dernières années au chapitre du type et du nombre de contrevenants incarcérés dans les établissements correctionnels de l'Ontario, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit examiner les répercussions de ces changements sur la prestation traditionnelle des programmes correctionnels et revoir son mandat et ses activités existantes pour évaluer la pertinence de modifier la prestation des programmes correctionnels et les rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux. La participation de l'Ontario à une étude nationale sur l'évolution des caractéristiques de la population correctionnelle adulte est un bon premier pas à cet égard.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est heureux de constater que le vérificateur général reconnaît l'importance et la portée des changements qui ont eu et continuent d'avoir des répercussions considérables sur la prestation des services correctionnels en Ontario et dans les autres provinces. Pour le Ministère, ces modifications ont représenté des défis de taille pendant un certain temps et nous ont poussés à faire preuve de leadership et à donner le ton dans la mise en œuvre de l'initiative des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux sur le « visage changeant des services correctionnels ». Dans le cadre de cette initiative, on procédera à une recherche exhaustive et on recommandera des modifications susceptibles de réformer en profondeur la gestion des administrations correctionnelles à travers le pays comme cela n'a jamais été fait depuis la Confédération.

GESTION DES ÉTABLISSEMENTS

Coûts de fonctionnement et l'ancien Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes

Au cours de notre vérification de 2000, nous avons constaté que le Ministère avait mis en œuvre son Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes (PRIA). Le PRIA prévoyait des projets d'immobilisations visant à moderniser les établissements correctionnels pour adultes, à réduire leurs coûts de fonctionnement et à accroître l'efficience. Il comprenait l'agrandissement et/ou la rénovation des établissements existants, la construction de nouveaux établissements et la fermeture des établissements plus vieux, plus petits et moins efficients. Lorsque le PRIA a été annoncé en 1996, le système correctionnel du Ministère comptait 45 établissements. À la fin du PRIA en 2006, plus de 400 millions de dollars avaient été dépensés; 31 établissements pour adultes étaient voués à la fermeture, et de ce nombre 18 avaient été fermés; deux nouvelles super-prisons et un nouveau centre de traitement avaient été construits; trois établissements avaient fait l'objet d'un important projet d'agrandissement ou de rénovation; et trois établissements avaient été modernisés pour améliorer la sécurité.

Dans son plan d'activités de 1998-1999, le Ministère indiquait que le coût d'incarcération d'un adulte en Ontario était le plus élevé au pays. Il s'était fixé l'objectif de renverser la situation et de réduire ce coût pour qu'il figure parmi les plus bas au Canada, soit de passer de 120 $ par détenu par jour en 1996 à 75 $ par détenu par jour avant 2003. Par conséquent, les SEA ont fait preuve d'une discipline « stricte, structurée et sans superflu » au cours de la dernière décennie.

Durant la présente vérification, nous avons évalué si le PRIA avait permis de réduire les coûts de fonctionnement et avons constaté que les objectifs ambitieux fixés en 1998-1999 n'avaient pas été atteints. Au moment de notre vérification,

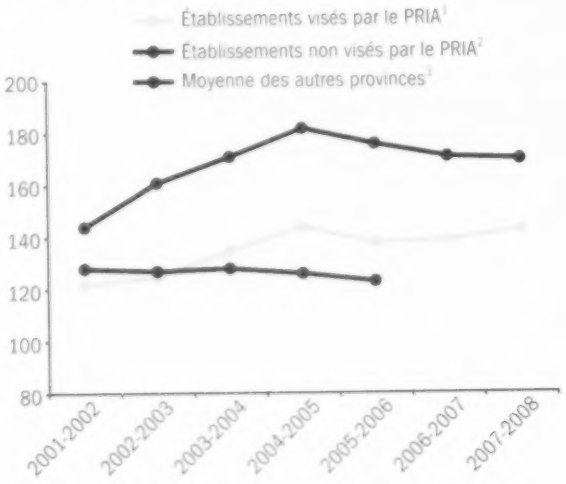
le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas pu fermer les 13 établissements voués à la fermeture principalement en raison de la croissance anticipée de la population carcérale, notamment de la population d'accusés en détention provisoire, comme on le montre à la Figure 1. Toutefois, ces 13 établissements n'accueillaient qu'environ 18 % de l'ensemble des détenus de la province. En tenant compte uniquement des établissements construits ou modernisés dans le cadre du PRIA, nous avons observé que les cibles d'économies fixées par le Ministère étaient loin d'avoir été atteintes.

Dans le cadre de notre évaluation, nous avons comparé les coûts de fonctionnement en Ontario à ceux déclarés dans cinq autres provinces, comptant chacune plus de 1 000 détenus : Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Québec et Saskatchewan. Nous avons comparé le coût de fonctionnement quotidien moyen par détenu dans l'ensemble des établissements correctionnels de l'Ontario et la moyenne des cinq autres provinces. Nous nous sommes penchés plus particulièrement sur le coût de fonctionnement moyen de huit établissements nouvellement construits, agrandis et/ou modernisés dans le cadre du PRIA. Ces huit établissements visés par le PRIA accueillaient plus de 60 % de tous les détenus provinciaux. Notre évaluation n'a pas porté sur les trois établissements de traitement pour les détenus ayant des troubles mentaux ou des besoins particuliers puisque les autres programmes correctionnels des autres provinces ne comportaient pas de tels établissements spécialisés. La Figure 3 montre les coûts de fonctionnement quotidiens des établissements visés par le PRIA et de tous les autres établissements correctionnels en Ontario, de 2001-2002 à 2007-2008, ainsi que la moyenne des cinq autres provinces, de 2001-2002 à 2005-2006, soit le dernier exercice pour lequel ces renseignements étaient disponibles.

Comme on l'illustre à la Figure 3, depuis 2004-2005, le Ministère a réussi à freiner la montée en flèche de ses coûts de fonctionnement. Toutefois, les importantes réductions des coûts de fonctionnement globaux qui auraient dû découler des investissements dans le cadre du PRIA ne se sont pas matérialisées. En comparaison, au cours de la période de quatre ans ayant pris fin en 2005-2006, les autres provinces, contrairement à l'Ontario, ont réussi en moyenne à réduire un peu leurs coûts de fonctionnement.

Figure 3 : Comparaison des tendances en matière de coûts de fonctionnement quotidiens moyens par détenu (en dollars)

Source des données : Statistique Canada et ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

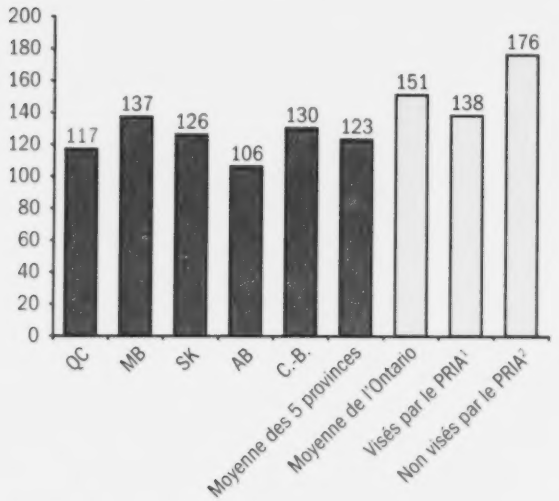


1. Coûts de fonctionnement moyens des huit établissements nouvellement construits, agrandis et/ou rénovés dans le cadre du Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes
2. Tous les autres établissements correctionnels en Ontario
3. Autres provinces : Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Québec, Saskatchewan (pour lesquelles aucune donnée n'était disponible après 2005-2006)

Comparativement aux autres grandes provinces, les coûts de fonctionnement en Ontario demeurent parmi les plus élevés. Comme le montre la Figure 4, les coûts demeurent parmi les plus élevés même lorsque nous comparons uniquement les établissements visés par le PRIA et ceux des autres provinces. Les établissements du Ministère les plus économiques à gérer sont les deux super-prisons construites en 2001 et en 2003. Les coûts de fonctionnement quotidiens par détenu de ces établissements étaient respectivement de 110 $ et de 120 $

Figure 4 : Coûts de fonctionnement quotidiens par détenu dans six provinces, 2005-2006 (en dollars)

Source des données : Statistique Canada et ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



1. Établissements visés par le PRIA : coûts de fonctionnement moyens des huit établissements ontariens nouvellement construits, agrandis et/ou rénovés dans le cadre du Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes
2. Tous les autres établissements correctionnels en Ontario

en 2007-2008, soit environ 30 % inférieurs à ceux des autres établissements visés par le PRIA. Les coûts de fonctionnement de ces super-prisons sont comparables à ceux des établissements des autres provinces.

Les frais de personnel représentaient 78 % des dépenses des établissements en 2007-2008. Les super-prisons de l'Ontario comptent environ un tiers de moins d'employés par détenu que l'ensemble des autres établissements. Le Ministère nous a toutefois informés que les ratios employés-détenus ne peuvent pas être appliqués uniformément à tous les établissements en Ontario. Chaque établissement a ses propres exigences de dotation, et les différences clés observées à chaque établissement influent sur les besoins en matière de dotation. Ces différences comprennent le degré d'automatisation, l'organisation matérielle, le niveau de sécurité et la proportion d'accusés en détention provisoire.

RECOMMANDATION 2

Afin de s'assurer que les établissements correctionnels de l'Ontario sont gérés de façon économique et efficiente, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- faire une recherche sur les services correctionnels dispensés dans les autres provinces et repérer les pratiques économiques et efficientes, telles que les modèles de dotation moins coûteux;
- mener une étude des coûts de fonctionnement des établissements correctionnels de l'Ontario pour cerner les possibilités de réduction des coûts, y compris là où les économies prévues en raison des récents investissements dans les infrastructures n'ont pas été réalisées;
- utiliser ces renseignements pour fixer des objectifs réalistes de réduction de coûts pour chacun des établissements et l'ensemble du système correctionnel, pour que les coûts globaux se comparent plus favorablement à ceux observés dans les autres provinces.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Même si de nombreux établissements correctionnels ont réussi à réduire leurs coûts de fonctionnement de façon importante, le Ministère reconnaît que les initiatives du PRIA n'ont pas permis de réaliser les économies globales escomptées. Nous reconnaissons également que les coûts de fonctionnement de chaque établissement varient beaucoup en raison de l'âge, de la taille et de l'aménagement ou du type de construction. Même si les coûts quotidiens des établissements servent couramment de mesure de comparaison entre les établissements et entre les administrations, ces autres facteurs doivent être pris en considération pour faire des comparaisons directes. De plus, étant donné la taille, la portée et la complexité des services correctionnels en Ontario, le Ministère se compare

favorablement à Service correctionnel Canada, malgré les différences de fonctionnement.

Le Ministère continue de participer au groupe de travail des responsables des services correctionnels et à d'autres partenariats fédéraux-provinciaux-territoriaux qui sont des lieux d'échange, d'examen et de recherche sur les activités des services correctionnels. Le Ministère continuera de tirer profit de l'expérience de collègues des services correctionnels dans d'autres administrations au chapitre des modèles de dotation et d'autres secteurs de l'administration correctionnelle dans le but d'apporter des modifications qui permettront de réduire les coûts de fonctionnement globaux.

Le Ministère a réussi à réduire les coûts de fonctionnement globaux et continuera de rechercher des façons efficaces de poursuivre cet objectif. Nous sommes d'accord avec le fait d'entreprendre une étude des coûts de fonctionnement dans les établissements correctionnels et un examen des pratiques de réduction des coûts en vigueur dans d'autres administrations correctionnelles pour repérer toute possibilité de réduction additionnelle des coûts.

Le Ministère convient de la nécessité de fixer des objectifs appropriés de réduction des coûts de fonctionnement et de prendre des mesures pour pouvoir se comparer plus favorablement aux autres administrations à ce chapitre.

Capacité des établissements

En vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, le Ministère est tenu d'assurer la garde des personnes en attente de procès ou condamnées à une peine. Il n'exerce aucun contrôle sur le nombre d'accusés en détention provisoire ou de contrevenants condamnés qu'il reçoit et il exerce un contrôle symbolique sur le temps que les contrevenants condamnés demeurent dans ses établissements, notamment parce qu'il a le droit d'accorder une libération anticipée pour cause de réduction méritée de peine.

Comme il a été mentionné précédemment, le Ministère n'a pas prévu les changements dramatiques qui se sont produits au cours des dix dernières années et qui influent sur la capacité de ses établissements. Puisque le nombre moyen de détenus avait diminué de 6 % de 1996-1997 à 1999-2000, le Ministère avait prévu faire des économies en raison d'une réduction continue du nombre de détenus. Plutôt que de baisser, le nombre global de détenus a augmenté de 11 % entre 1997-1998 et 2007-2008. Le nombre d'accusés en détention provisoire a augmenté de 93 %, ce qui s'est traduit par des pressions additionnelles sur les établissements puisque les accusés en détention provisoire sont tous incarcérés dans des établissements à sécurité maximale et font l'objet d'admissions et de remises en liberté plus fréquentes, pour les comparutions devant le tribunal par exemple. Les nouveaux établissements agrandis et modernisés financés dans le cadre du PRIA devaient remplacer les établissements plus petits et non augmenter la capacité. Toutefois, le Ministère ne pouvait pas du même coup augmenter le nombre de détenus dont il a la garde et fermer des établissements. Comme il a été mentionné précédemment, 13 établissements qu'on avait prévu fermer étaient toujours ouverts au 31 mars 2008.

En 2004-2005, le Ministère a adopté une stratégie de transformation. Cette stratégie visait à éliminer 2 000 lits dans les établissements correctionnels avant 2007-2008 et ainsi économiser plus de 60 millions de dollars par année. Le plan prévoyait de diriger les contrevenants incarcérés dans les établissements correctionnels vers des services de supervision communautaire en misant sur des programmes de déjudiciarisation avant et après la mise en accusation et après le prononcé de la sentence. Parmi ces programmes, certains visaient notamment à :

- diriger les contrevenants atteints de troubles mentaux vers les établissements et programmes gérés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée avant leur prise en charge par le système de justice criminelle;

- travailler avec le ministère du Procureur général par l'entremise de ses tribunaux pour réduire la population croissante d'accusés en détention provisoire et la durée de leur détention;
- diriger les contrevenants qui purgent des peines discontinues dans des établissements correctionnels les fins de semaine vers des programmes de travaux communautaires supervisés par les SEA et les partenaires communautaires;
- réorienter les contrevenants admissibles qui purgent des peines de moins de 90 jours ou à qui il reste moins de 30 jours de peine à purger vers un nouveau programme de réinsertion communautaire offrant des programmes de supervision, d'intervention, de réintégration du marché du travail et de réadaptation.

L'orientation des contrevenants vers des programmes communautaires plutôt que vers des établissements exigeait des investissements dans l'infrastructure communautaire et le soutien des autres ministères et intervenants des secteurs de la justice et de la santé. Comme on en discute dans les sections suivantes, ces initiatives n'ont pas permis au Ministère de réaliser les importantes économies escomptées ni d'éliminer des lits dans les établissements. Entre 2004-2005 et 2007-2008, plutôt que de diminuer de 2 000 comme prévu, le nombre quotidien de détenus a augmenté de près de 1 000.

Au moment de notre vérification, les établissements pour adultes de l'Ontario fonctionnaient à 100 % de leur capacité générale. Dans six établissements, le nombre de détenus correspondait à entre 95 % et 100 % de la capacité d'accueil alors que dans 11 autres établissements, leur nombre dépassait la capacité d'accueil (entre 101 % et 135 %). La plupart de ces 17 établissements sont situés dans le corridor Ottawa-Windsor et comptent 80 % de l'ensemble des lits correctionnels dans les établissements de l'Ontario.

Le dépassement de la capacité d'accueil des établissements pose de nombreux problèmes au Ministère, notamment les suivants :

- le nombre inadéquat de cellules d'isolement et le surpeuplement, qui réduisent la marge de manœuvre nécessaire pour bien gérer les détenus durant des circonstances atténuantes, par exemple, à l'occasion d'arrestations massives par les services de police ou de troubles occasionnés par les détenus ou d'émeutes dans les établissements;
- une augmentation du risque de troubles occasionnés par les détenus ou d'émeutes en raison du surpeuplement;
- des problèmes accrus en matière de relations de travail et des risques pour la santé et la sécurité du personnel et des détenus;
- l'occupation triple et quadruple des cellules conçues pour accueillir un ou deux détenus;
- une hausse des coûts de transport des contrevenants et des besoins en personnel correctionnel, puisque de nombreux contrevenants sont transférés en dehors de leur région vers des établissements où des lits sont libres.

Au moment de notre vérification, deux nouveaux établissements avaient été approuvés pour remplacer des établissements désuets et surpeuplés accueillant des accusés en détention provisoire et pour augmenter la capacité d'accueil dans les régions de Toronto et de Windsor. Le Ministère préparait également un plan de renforcement de la capacité d'accueil pour les prochains cinq à quinze ans, mais ce plan n'était pas terminé. Selon les nouvelles estimations du Ministère, la capacité d'accueil fonctionnelle des SEA sera de 9 040 lits d'ici 2010-2011 lorsque les deux nouveaux établissements seront construits. Cependant, il prévoit que la demande provinciale dépassera 11 000 lits à ce moment si toutes les initiatives de justice fédérales et provinciales en cours, telles que le Centre des opérations contre les bandes criminalisées et les armes à feu, l'embauche par les gouvernements fédéral et provincial de jusqu'à 3 500 nouveaux agents de police et les modifications des dispositions du *Code criminel* fédéral concernant les pratiques de détermination de la peine par les tribunaux, produisent les résultats escomptés.

RECOMMANDATION 3

Afin de s'assurer d'être en mesure de satisfaire aux exigences législatives relatives à l'incarcération sûre et économique du nombre actuel et projeté de contrevenants, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- établir des plans pour prévoir les demandes à court et à long terme auxquelles les établissements correctionnels devront répondre, avec la participation appropriée des intervenants du secteur de la justice;
- élaborer et mettre en œuvre des stratégies efficaces pour répondre à la demande prévue en libérant des lits grâce à des mesures de déjudiciarisation – telles que des programmes appropriés à l'intention des contrevenants atteints de troubles mentaux et des programmes de travail et de supervision communautaires – et, si nécessaire, en prévoyant un nombre suffisant de lits, en demandant notamment les approbations nécessaires d'un programme de construction d'immobilisations pour remédier aux pénuries prévues.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère fait face aux répercussions des changements au sein de la population carcérale qui influent à la fois sur les activités courantes et sur les besoins prévus en matière de capacité. Par exemple, deux grands projets prévoient la construction d'établissements et l'ajout net d'environ 1 000 nouveaux lits au système. Le Ministère a également terminé une étude des besoins en matière de capacité pour les prochains 15 ans et est en voie d'obtenir les approbations.

Le Ministère continuera de travailler avec les intervenants et les autres partenaires pour trouver des façons nouvelles et novatrices d'atténuer les pressions sur la capacité des établissements accueillant des contrevenants atteints de troubles mentaux, notamment en ayant recours à des solutions de rechange communautaires, tout en respectant les exigences nécessaires au maintien de la sécurité dans les collectivités.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec le Ministère, a entrepris l'élaboration d'un programme de soins et de déjudiciarisation avant et après l'incarcération à l'intention des contrevenants atteints de troubles mentaux. Même si le programme n'en est qu'aux premières étapes d'élaboration, les deux ministères espèrent que cette initiative de plusieurs millions de dollars permettra de réduire le nombre de personnes atteintes de troubles mentaux dans nos établissements et d'offrir de meilleurs soins et liens communautaires aux détenus atteints de troubles mentaux au moment de leur remise en liberté, s'ils ont été incarcérés.

Programmes communautaires

En vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, un détenu peut se voir accorder une absence temporaire pour participer à un programme de travail ou de réadaptation ou pour des raisons médicales ou humanitaires. Les chefs d'établissement ont le pouvoir d'accorder des absences d'une durée maximale de 72 heures, et la Commission des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées a le pouvoir d'accorder de plus longues absences. Les absences temporaires sont accordées aux détenus qui ont commis des crimes moins graves et sont généralement assorties de conditions strictes. Des dispositifs électroniques sont très souvent utilisés pour déterminer si les détenus à qui l'on a accordé une absence se trouvent précisément aux endroits approuvés à des heures précises.

Au cours de notre vérification de 2000, nous avions constaté que le nombre d'absences temporaires avait diminué de 25 000 en 1991-1992 à 4 000 en 1998-1999, alors que les absences temporaires pour cause d'emploi avaient diminué de 3 500 par

année à environ 300 et les absences pour cause d'études universitaires ou de formation professionnelle étaient passées de 360 à 13. Notre examen à ce moment avait montré qu'en huit ans, le taux de succès du programme était demeuré constant à 97 %, avec seulement quelques violations mineures signalées, telles que le non-respect d'un couvre-feu. Le personnel du Ministère n'avait signalé aucun crime grave commis par un contrevenant pendant une absence temporaire. En conséquence, nous avions recommandé que le Ministère fasse une meilleure utilisation de son programme d'absence temporaire puisqu'il pourrait lui permettre de réduire ses coûts de fonctionnement de 50 millions de dollars par année.

Au cours de notre présente vérification, nous avons remarqué que le nombre d'absences temporaires pour cause d'emploi avait diminué de 300 en 1998-1999 à environ 100 en 2007-2008 et que celui des absences pour cause d'études universitaires ou de formation professionnelle demeurait également faible. Le Ministère a indiqué qu'au lieu de promouvoir le programme d'absence temporaire, il avait plutôt mis en œuvre deux programmes communautaires visant à réduire le nombre de détenus dans ses établissements : le Programme de supervision électronique et le Programme de travail communautaire discontinu.

Programme de supervision électronique

Depuis 1996, le Ministère gère un programme de surveillance électronique à l'intention des détenus temporairement remis en liberté. En moyenne, quelque 60 contrevenants participent au programme en tout temps. En 2003, le Ministère a mis en œuvre le Programme de supervision électronique (PSE), dans le but de permettre à entre 1 000 et 1 300 contrevenants à la fois de purger leurs peines dans la collectivité tout en étant surveillés au moyen d'un dispositif électronique. Le Ministère avait prévu que la supervision électronique permettrait aux tribunaux de prononcer davantage de sentences conditionnelles et à la Commission des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées d'accorder une libération conditionnelle à un plus grand nombre de contrevenants. On prévoyait également que le PSE permettrait de surveiller les détenus qui ont été autorisés à s'absenter temporairement d'un établissement correctionnel de même que les détenus qui participent au nouveau Programme de travail communautaire discontinu du Ministère. En janvier 2003, le Ministère a conclu un marché avec une entreprise du secteur privé pour assurer la surveillance électronique d'un minimum garanti de 650 contrevenants, à un coût d'environ 1,4 million de dollars par année.

Durant notre présente vérification, nous avons été informés que les cibles d'utilisation du PSE n'avaient pas été atteintes. Comme l'indique la Figure 5, en août 2008, seulement 327 contrevenants participaient au PSE.

Le Ministère a procédé à une enquête des programmes similaires exécutés dans les autres provinces canadiennes et a constaté que de faibles taux de supervision électronique étaient également signalés en dehors de l'Ontario. Au cours de nos visites en Alberta et en Colombie-Britannique, nous avons constaté que seulement 20 et 130 détenus, respectivement, participaient à ce type de programme dans ces provinces. De fait, les membres de la haute direction dans les deux provinces que nous avons visitées nous ont informés que la supervision électronique s'appliquait uniquement à des circonstances limitées et très strictes.

Figure 5 : Contrevenants participant au Programme de supervision électronique (PSE) au 22 août 2008

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Source du placement dans le PSE	Nombre de participants
Peines d'emprisonnement avec sursis imposées par le tribunal	215
Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario	4
Absences temporaires accordées par les SEA	4
Programme de travail communautaire discontinu des SEA	104
Total	**327**

Programme de travail communautaire discontinu

En vertu du *Code criminel* du Canada, un tribunal peut ordonner qu'une peine d'au plus 90 jours soit purgée de façon discontinue. Les contrevenants purgent généralement leur peine discontinue les fins de semaine, ce qui leur permet de conserver leur emploi. Les peines discontinues représentent un défi de taille pour les SEA en matière de gestion efficace de leurs établissements puisqu'ils doivent s'assurer de libérer environ 550 lits les fins de semaine. Il en résulte donc qu'environ 6 % des lits demeurent vacants presque tous les jours de semaine. De plus, les SEA engagent d'importantes dépenses pour assurer le transport d'un grand nombre de ces contrevenants entre les établissements correctionnels en régions éloignées et les centres urbains, ainsi que pour payer le personnel correctionnel nécessaire à la gestion des nombreuses admissions et remises en liberté les fins de semaine. Dans un établissement que nous avons visité, 192 lits sur une capacité d'accueil totale de 1 130 détenus étaient réservés aux détenus purgeant des peines discontinues. Pour réduire le risque de contrebande à l'intérieur de l'établissement, les SEA ne permettent pas aux contrevenants purgeant des peines discontinues d'interagir avec les autres détenus, ce qui limite encore plus les options d'hébergement pour ces contrevenants. Les SEA estiment que ces contrevenants coûtent environ 16 millions de dollars par année, excluant le coût de la sous-utilisation des établissements les jours de semaine. Les membres de la haute direction en Alberta nous ont également informés que leur programme comparable fait face aux mêmes types de complications.

En juillet 2005, le Ministère a lancé le Programme de travail communautaire discontinu (PTCD), qui donne aux contrevenants présentant un faible risque la possibilité de purger la majorité de leur peine discontinue en participant à des programmes de travail communautaire et à des programmes pour toxicomanes, et d'être assignés à résidence le reste du temps. Les contrevenants doivent s'inscrire au PTCD, respecter des conditions strictes et participer efficacement aux programmes. Les déplacements de la plupart d'entre eux doivent faire l'objet d'une surveillance pour assurer le respect des conditions en vertu du Programme de supervision électronique. Le Ministère a conclu des ententes avec deux groupes communautaires sans but lucratif pour offrir des programmes, incluant des projets de travail axés sur le nettoyage de l'environnement, l'entretien et la réparation des installations de groupes communautaires sans but lucratif et l'aide aux aînés et aux personnes handicapées, ainsi qu'un programme pour toxicomanes. Selon les estimations, le coût quotidien moyen variait entre 27 $ et 35 $, comparativement à environ 150 $ pour une incarcération dans un établissement correctionnel. Le programme a été mis en œuvre en trois phases, avec comme objectif la participation de 800 contrevenants chaque semaine avant la fin de 2006.

En août 2008, nous avons constaté que seulement environ 100 contrevenants participaient au PTCD à ce moment. Les membres du personnel de plusieurs établissements visités nous ont dit qu'à leur avis, les contrevenants qui travaillent la semaine préfèrent généralement profiter de la fin de semaine pour se reposer dans les établissements correctionnels plutôt que de se porter volontaires pour participer à des programmes de travail communautaire. Au moment de notre vérification, le Ministère avait déterminé plusieurs mesures incitatives pour favoriser une plus grande participation au PTCD, il prévoyait les mettre en œuvre à l'automne 2008.

RECOMMANDATION 4

Afin d'obtenir des gains d'efficience opérationnelle et de réduire les coûts de gestion de ses établissements correctionnels, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit réévaluer la conception de ses programmes communautaires ainsi que le soutien des intervenants dans le but de trouver des façons plus efficaces d'obtenir les taux souhaités de participation des contrevenants aux différents programmes.

Le Ministère a déjà pris des mesures pour favoriser une plus grande participation au Programme de travail communautaire discontinu (PTCD) et continuera à solliciter le soutien des intervenants et à évaluer la conception des programmes communautaires pour qu'ils répondent aux besoins des contrevenants, à nos objectifs de fonctionnement, aux besoins des intervenants du secteur de la justice et aux exigences en matière de sécurité dans les collectivités.

Le Ministère prévoit mener une recherche et, s'il y a lieu, recourir davantage à la supervision électronique dans le cadre du PTCD et d'autres programmes.

Sécurité dans les établissements

Pour protéger les détenus, le personnel et le public, le Ministère a mis en place une gamme exhaustive de politiques et de procédés pour réduire le nombre d'évasions, de suicides et d'autres incidents graves dans ses établissements correctionnels. Dans notre vérification de 2000, nous avions constaté que 30 évasions et neuf suicides avaient été signalés en 1998-1999 – le nombre le plus élevé de cas au cours de la dernière décennie. Dans notre présente vérification, nous avons observé que malgré une hausse du nombre moyen quotidien de détenus, le Ministère a réussi à réduire considérablement le nombre d'incidents de sécurité (Figure 6).

Agressions entre détenus

Même si les SEA font le suivi du nombre d'agressions d'un membre du personnel par un détenu, ils ne demandent pas aux responsables des établissements de faire de même dans le cas des agressions entre détenus. Certains établissements que nous avons visités consignaient des renseignements au sujet des agressions entre détenus, mais ces données n'étaient pas évaluées. Pour cette raison, ils ne pouvaient pas évaluer la pertinence d'adopter des pratiques d'intervention et de gestion additionnelles.

Même dans les cas où ces renseignements étaient consignés, l'exactitude et l'intégralité des dossiers sont difficiles à évaluer. Par exemple, l'agresseur n'est pas toujours connu ou dénoncé, les victimes ne signalent pas toujours les agressions et les blessures signalées peuvent être faussement attribuées à d'autres causes. Parmi les 180 rapports d'agressions déclarées dans un établissement en 2007, 119 faisaient état d'un « agresseur inconnu », 36 mentionnaient un « agresseur inconnu ou non signalé » et 25 indiquaient que « la victime a été transportée à l'hôpital ».

Figure 6 : Incidents liés à la sécurité dans les établissements correctionnels en Ontario, 2001-2007

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Type d'incident	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Évasions pendant la détention provisoire	13	17	1	5	2	1	2
Suicide	3	3	3	4	6	6	5
Tentative de suicide	86	75	79	66	45	66	50
Mise en liberté incorrecte	49	29	39	19	14	25	13
Agression d'un membre du personnel par un détenu	nd[1]	nd[1]	157	159	135[2]	127[2]	107[2]
Journées d'activation des EIU et EEC[3]	nd[1]	nd[1]	nd[1]	79	41	39	65

1. nd - données non disponibles au Ministère
2. En 2005, le Ministère a commencé à recenser les cas de violence verbale, les menaces et les tentatives de blessures. Nous n'en avons pas tenu compte pour permettre la comparaison avec les données des années précédentes.
3. Le Ministère recense le nombre de troubles occasionnés par les détenus découlant du déploiement des équipes d'intervention d'urgence (EIU) ou des équipes d'extraction de cellule (EEC), qui sont composées d'agents correctionnels spécialement formés à chaque établissement.

La surveillance et le signalement des agressions entre détenus par l'ensemble des établissements permettraient de fournir une autre mesure pour évaluer à quel point les établissements gèrent bien leur population carcérale et la sécurité de leurs détenus. Ces renseignements aideraient les établissements à déterminer, par exemple, si les efforts déployés pour jumeler des détenus compatibles pour cohabiter dans un bloc de cellules sont efficaces et si les programmes de maîtrise de la colère ont un effet positif et immédiat. La préparation de ces types de rapports aiderait également à déterminer les pratiques exemplaires en matière de supervision des détenus en vue de leur mise en commun avec les autres établissements. Nous avons constaté que Service correctionnel Canada (SCC), certains États américains et la Nouvelle-Zélande publient des rapports sur les agressions entre détenus.

Conformité aux exigences en matière de sécurité

Dans le cadre de ses efforts en vue d'améliorer la sécurité dans ses établissements, les SEA mènent des examens internes annuels de la conformité de chaque établissement aux politiques et procédures de sécurité et résume les résultats à des fins de gestion. Le chef de chaque établissement est responsable de la mise en œuvre des plans d'action résultant de ces examens. Les examens menés en 2006-2007 ont révélé que plus de 50 % de tous les établissements ne respectaient pas plusieurs politiques de sécurité et procédures requises. Les manquements incluaient l'omission de tenir à jour les registres d'établissement et de produire des rapports d'inspection quotidiens, de documenter les vérifications périodiques requises auprès des détenus suicidaires, de satisfaire aux exigences en matière de fouille des véhicules d'établissement correctionnel, de procéder à des fouilles quotidiennes minimales et de documenter les essais quotidiens des systèmes de communication radio et des portes et barrières d'urgence. Même si certains de ces manquements peuvent être considérés comme des écarts mineurs dans les circonstances, on réalise trop souvent l'importance de respecter les exigences de sécurité uniquement après qu'un incident grave s'est produit.

Quatre problèmes révélés par les examens menés en 2006-2007 ont exigé une attention particulière puisqu'ils étaient des violations répétées déjà signalées dans les rapports d'examen des trois années précédentes. Un des problèmes les plus importants était le non-respect des exigences relatives aux fouilles quotidiennes minimales des salles d'entraînement et des zones d'isolement. Même si les résultats des examens de 2007-2008 n'avaient pas été compilés au moment de notre vérification, nous avons observé que plusieurs établissements ne respectaient toujours pas les exigences dans les quatre domaines.

Modèle de supervision des détenus

Plus de 60 % de tous les détenus sont maintenant incarcérés dans des établissements modernes, y compris les super-prisons, qui ont été récemment construits ou modernisés dans le cadre du Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes. Certaines modifications de l'aménagement inhérentes à ces plus récents établissements contribuent également à améliorer la sécurité. Ces modifications comprennent l'aménagement des zones de loisir dans l'enceinte des murs intérieurs plutôt qu'à l'intérieur des clôtures du périmètre extérieur, des règles plus strictes régissant les déplacements des détenus à l'intérieur des établissements, une meilleure surveillance à l'intérieur des établissements, des systèmes de verrouillage automatique et un renforcement de la sécurité dans les zones d'admission et de mise en liberté; toutes ces modifications aident à limiter les possibilités d'évasion et à améliorer la supervision des détenus.

En Ontario, les établissements correctionnels nouveaux, agrandis ou modernisés utilisent un modèle de supervision indirecte, ce qui signifie que les agents correctionnels demeurent à l'extérieur des unités de cellules dans des postes d'observation centralisés. Ils communiquent avec les détenus à travers des barrières physiques ou par interphone et

surveillent le comportement des détenus à travers des parois de verre ou par vidéosurveillance. Pour assurer les niveaux de sécurité souhaités dans ces établissements très automatisés, il faut moins d'agents correctionnels que dans les établissements plus vieux et moins efficients de l'Ontario (au moins un tiers de moins d'agents).

De nombreuses autres administrations, incluant l'Alberta et la Colombie-Britannique, utilisent un modèle de supervision directe qui exige que les agents correctionnels soient en poste à l'intérieur des zones de cellules, sans barrière physique entre l'agent correctionnel et les détenus. Les agents interagissent avec les détenus et les observent pendant tout leur quart de travail, ce qui leur permet non seulement de surveiller le comportement des détenus, mais également de le gérer. Il est possible de concevoir de nouveaux établissements ayant de faibles coûts de fonctionnement en utilisant ce modèle de supervision directe. L'Alberta et la Colombie-Britannique, par exemple, ont signalé des coûts de fonctionnement quotidiens plus faibles qu'en Ontario et présentent un bon dossier de sécurité, mais une analyse plus approfondie serait nécessaire avant de pouvoir faire une comparaison définitive avec l'Ontario.

La haute direction des SEA nous a informés que tous les nouveaux établissements correctionnels en Ontario utiliseront le modèle de supervision directe : au moment de notre vérification, on prévoyait que la construction de nouveaux grands centres de détention serait terminée d'ici les trois prochaines années. Puisque l'Ontario a récemment réussi à réduire le nombre d'incidents de sécurité en utilisant des établissements plus modernes et la méthode indirecte de supervision dans les super-prisons, nous nous attendions à ce que le Ministère ait procédé à une étude formelle des avantages et inconvénients des différents modèles de supervision avant de décider d'adopter le modèle de supervision directe. Ces études devraient porter, entre autres, sur les aspects financiers, le fonctionnement, la santé et sécurité et les questions de sécurité. Par exemple, comme on l'a mentionné précédemment, puisqu'on a évalué que les détenus récemment incarcérés sont plus violents et présentent un risque plus élevé d'être atteints de maladies transmissibles et infectieuses que les détenus incarcérés il y a dix ans, il pourrait être plus souhaitable de continuer à limiter les interactions entre le personnel et les détenus pour des raisons de santé et de sécurité.

Quoi qu'il en soit, le Ministère n'a pas effectué de telles études pour appuyer la décision de la direction ou la justifier. Même s'il existe peut-être des raisons solides justifiant l'adoption d'un modèle de supervision directe, nous croyons qu'une telle décision pourrait avoir d'importantes répercussions sur les plans financier et opérationnel et qu'elle devrait donc être appuyée par des analyses approfondies des coûts et des avantages des différentes options.

RECOMMANDATION 5

Afin de s'assurer que les établissements correctionnels de l'Ontario sont gérés de façon sûre et rentable, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- assurer le suivi des agressions entre détenus et faire rapport à ce sujet, et utiliser ces données pour repérer les pratiques exemplaires dans les établissements qui obtiennent de meilleurs résultats à ce chapitre en vue de les faire connaître aux autres établissements;
- analyser les raisons du non-respect des politiques et procédures de sécurité dans les établissements et déterminer les mesures qui devraient être prises à l'endroit des établissements où ces problèmes sont récurrents;
- procéder à une analyse formelle des différents modèles de supervision des détenus portant, entre autres, sur les aspects financiers, le fonctionnement, la santé et sécurité et les questions de sécurité, et utiliser ces données pour appuyer ses décisions concernant le type ou les types appropriés de modèles de supervision à utiliser dans les établissements existants et dans tous les nouveaux établissements en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme le fait remarquer le vérificateur général, les efforts du Ministère visant à améliorer la sécurité et à réduire le nombre d'incidents dans les établissements correctionnels ont porté fruit, et le Ministère accueille favorablement les suggestions visant à apporter d'autres améliorations.

Le Ministère accepte d'élaborer et de mettre en œuvre un système plus efficace et précis de suivi des agressions entre détenus à titre de mesure de rendement dans le but d'élaborer des pratiques exemplaires et de les faire connaître aux autres établissements.

Le Ministère examine régulièrement les rapports de vérification en matière de conformité et exige que les chefs d'établissement élaborent des plans d'action pour corriger toute lacune. Le Ministère convient d'examiner les secteurs où l'on signale des problèmes récurrents de non-conformité.

Comme le vérificateur général, le Ministère est d'avis que la décision d'adopter un nouveau modèle de supervision doit reposer sur des recherches approfondies et des justifications exhaustives et doit tenir compte des aspects relatifs aux coûts, au fonctionnement, à la santé et à la sécurité. L'Ontario a mis à l'essai le modèle de supervision directe au cours des 35 dernières années, et cette expérience a permis de montrer les nombreux avantages de ce modèle par rapport au modèle existant de supervision « indirecte » utilisé à l'heure actuelle dans la plupart de nos établissements. Les équipes des projets de construction des deux nouveaux établissements ont examiné, évalué et analysé la documentation exhaustive portant sur le modèle de supervision directe. Une proposition portant sur l'utilisation de la supervision directe dans ces nouveaux établissements sera terminée d'ici peu et présentée aux hauts fonctionnaires du Ministère aux fins d'examen et d'approbation. Il faut également souligner que de nombreuses administrations en Amérique du Nord ont adopté ce modèle de supervision des détenus ou sont en voie de le faire.

Repas

Dans notre vérification de 2000, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas préparé une analyse de rentabilisation appropriée pour évaluer les besoins, les risques et les exigences logistiques d'un nouvel établissement de transformation alimentaire conçu pour centraliser la préparation des repas à distribuer aux détenus d'un certain nombre d'établissements. Le nouvel établissement utilise un système de transformation « cuisson-refroidissement » selon lequel les aliments sont préparés « à point » puis refroidis rapidement. Les repas sont ensuite transportés aux établissements d'accueil qui disposent d'un équipement de cuisine spécialement prévu pour réchauffer les repas.

En janvier 2002, le Ministère a conclu une entente de partenariat public-privé pour l'exploitation et l'entretien du centre de production alimentaire de type cuisson-refroidissement, situé dans le centre correctionnel Maplehurst. En 2007, le marché d'une durée de cinq ans a été prolongé d'une année, et on prévoit que la valeur totale du marché à l'expiration de celui-ci le 31 mars 2009 s'élèvera à 54,8 millions de dollars. À l'heure actuelle, le centre de production de type cuisson-refroidissement sert environ 46 % de tous les menus fournis aux détenus.

Même si le Ministère a terminé un examen d'assurance de la qualité des activités de l'établissement, au moment de notre vérification, il n'avait pas achevé une évaluation visant à déterminer si les économies qu'il prévoyait faire au départ en réduisant les coûts pour la nourriture, le personnel et l'équipement de cuisine ont été réalisées. Il nous a informés qu'un examen avait été entrepris et qu'il élaborerait une nouvelle stratégie à la lumière des résultats.

Parmi les cinq établissements que nous avons visités et qui accueillaient au total plus de 4 000 détenus, un préparait les repas sur place alors que les quatre autres commandaient les repas à l'établissement de type cuisson-refroidissement. Tous les établissements conservaient des repas supplémentaires en réserve en cas de pénuries impré-

vues, ce qui leur permettait de commander ou de préparer seulement le nombre de repas nécessaire ce jour-là. Nous avons évalué le nombre de repas servis pendant les périodes de notre vérification et nous avons constaté qu'il était sensiblement plus élevé que le nombre de détenus, un écart que la direction locale n'arrivait pas à expliquer. Un établissement réussissait à servir le nombre de repas correspondant au nombre réel de détenus, alors que les quatre autres servaient chaque jour entre 4 % et 11 % de repas excédentaires. Après avoir quitté les cuisines, les repas excédentaires ne peuvent pas être récupérés pour des raisons de santé et de sécurité. En 2007-2008, les SEA ont dépensé en moyenne environ 11,60 $ par jour pour nourrir chaque détenu. Selon nos calculs, si ces quatre établissements mettaient en œuvre de meilleurs mécanismes de contrôle du nombre de repas servis, ils feraient des économies annuelles de plus de 700 000 $.

RECOMMANDATION 6

Afin de réaliser des économies en réduisant les coûts des repas servis aux détenus, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- procéder à une analyse des coûts et des avantages de l'impartition actuelle de son établissement de préparation alimentaire de type cuisson-refroidissement et s'assurer que les procédures appropriées d'appels d'offres concurrentiels sont suivies à l'expiration du marché actuel en mars 2009;
- déterminer pourquoi un nombre excessif de repas est servi dans certains établissements et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Comme l'a constaté le vérificateur général, le Ministère a déjà commandé une évaluation intensive et approfondie de la méthode de préparation et de distribution des repas aux détenus de type cuisson-refroidissement. Les résultats sont examinés par les hauts fonctionnaires du Ministère. Le Ministère veillera à ce que le processus de sélection d'un fournisseur pour les futurs services de cuisson-refroidissement respecte les exigences établies en matière d'appels d'offres concurrentiels.

Le Ministère reconnaît qu'il puisse y avoir certains jours un écart entre le nombre de repas servis et le nombre de détenus. Le nombre de détenus varie au cours d'une journée et d'une journée à l'autre. La commande de repas, particulièrement auprès de services de préparation alimentaire de type cuisson-refroidissement doit être placée bien avant le jour où les repas sont servis. La possibilité de manquer d'aliments pour un repas donné pourrait créer de l'agitation parmi les détenus; ainsi, le personnel des services alimentaires peut pêcher par excès de prudence et commander davantage de repas qu'ils n'en ont réellement besoin à un moment donné. Malgré ce qui précède, le Ministère accepte d'entreprendre un examen et de prendre les mesures qui s'imposent en cas d'écarts excessifs.

Système informatique de suivi des contrevenants

Le Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) rend compte du statut des contrevenants dans les établissements, de leur admission à leur remise en liberté, et également des contrevenants en liberté conditionnelle. Le SISC recense également les détenus qui sont sur le point d'être libérés pour que, le cas échéant, les victimes d'un contrevenant puissent être informées de sa libération imminente. Nous avons examiné les aspects clés du SISC, y compris la planification de la continuité des opérations, les plans de reprise après sinistre et les mécanismes de contrôle d'accès.

Une panne du SISC à l'échelle de la province s'est produite durant notre vérification; elle a duré

du 14 au 17 février 2008. Le personnel du Ministère a déclaré que la défaillance était un « sinistre » le 15 février. Durant la défaillance, les plans de continuité des opérations ont permis aux SEA de poursuivre dans chaque établissement leurs activités d'admission, de remise en liberté et de coordination des convocations des détenus devant les tribunaux. Nous avons observé qu'aucune activité n'avait été interrompue dans les établissements en raison de la défaillance.

Nous avons examiné les permissions d'accès au SISC et avons observé qu'elles étaient adéquates pour s'assurer que seuls les employés actuels ont accès au système à des fins appropriées selon leurs besoins opérationnels.

GESTION DES DÉTENUS

Programmes correctionnels

En vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, le Ministère a le mandat de créer des programmes pour aider les détenus dans leur réadaptation et favoriser leur adaptation personnelle et sociale dans la collectivité, et d'offrir des programmes de prévention du crime. En vertu d'un règlement d'exécution de la Loi, chaque détenu doit exécuter des travaux dans l'établissement et participer aux programmes de l'établissement auxquels il est affecté à moins qu'il ne bénéficie d'une dispense médicale à cet égard.

Les programmes offerts par les établissements mettent l'accent sur un ou plusieurs facteurs connus sous le nom de « facteurs criminogènes », soit les facteurs qui favorisent ou tendent à favoriser la criminalité. Ces facteurs comprennent la colère, les infractions sexuelles, la violence conjugale et la toxicomanie. Les programmes comprennent des séances d'orientation à l'intention des détenus condamnés et des accusés en détention provisoire, des programmes intensifs de réadaptation adaptés aux besoins des contrevenants condamnés présentant un risque plus élevé, et des programmes spécialisés de réadaptation axée sur le client offerts dans certains établissements à l'intention des contrevenants condamnés ayant des besoins particuliers ou des problèmes de santé mentale ou qui ont commis des infractions plus graves. D'autres types de programmes sont offerts aux détenus, notamment ceux qui mettent l'accent sur les loisirs, la spiritualité, la culture autochtone, l'éducation formelle et le travail ou la formation industrielle. Des organismes communautaires peuvent également offrir des programmes dispensés par des bénévoles.

Au cours de notre vérification de 2000, nous avions recommandé de bien évaluer les besoins des contrevenants et d'y répondre en offrant les programmes appropriés et d'évaluer l'efficacité des programmes correctionnels en temps opportun. Dans notre présente vérification, nous avons constaté que le Ministère avait mis en place des processus pour améliorer ses programmes, tels que le lancement en 2002 d'un programme d'accréditation interne pour ses programmes de base. Toutefois, les programmes n'étaient pas offerts dans tous les établissements de l'Ontario et le programme d'accréditation n'a pas été complètement établi. De plus, le Ministère ne faisait pas un suivi adéquat des taux de participation et de réussite. Globalement, il manquait généralement d'information sur le travail et les programmes offerts dans les établissements, sur les taux de participation et de réussite des détenus et sur la qualité de ces programmes et la mesure dans laquelle ils permettent d'atteindre les résultats escomptés.

Comparaison des programmes dispensés dans les différents établissements

Nous avons examiné les programmes offerts dans les cinq établissements que nous avons visités et avons constaté que chaque établissement offrait des programmes très différents, avec peu de justifications documentées pour expliquer les écarts. Les cinq établissements offraient différents programmes de travail et de bénévolat dans la collectivité, et trois d'entre eux offraient des programmes de

formation industrielle. Un centre correctionnel n'offrait aucun des programmes de base du Ministère; il avait plutôt créé ses propres programmes. Trois établissements offraient seulement certains programmes de base aux détenus condamnés et aux accusés en détention provisoire. Un cinquième établissement, qui accueillait des accusés en détention provisoire, n'offrait aucun programme de base même si le personnel avait reçu la formation pour le faire.

Participation des détenus aux programmes et taux de réussite

Dans trois établissements, nous avons évalué si les détenus avaient achevé leurs programmes. Les responsables d'un établissement n'étaient pas en mesure de nous fournir cette information; ils ont indiqué que la compilation des données serait une lourde tâche et exigerait l'examen des registres de présence pour chaque détenu et programme. À un autre centre correctionnel, nous avons examiné les dossiers d'un échantillon de 10 détenus et avons constaté qu'ils avaient présenté 26 demandes de participation à des programmes et qu'ils en avaient commencé 15 et achevé 13. Au troisième centre correctionnel, puisque les registres de présence n'étaient pas conservés correctement après la remise en liberté des détenus, nous avons choisi un échantillon de 10 détenus qui étaient toujours incarcérés à l'établissement. Un comité avait recommandé que ces 10 détenus participent à 33 programmes. Au moment de notre vérification, les détenus avaient terminé 12 programmes, et cinq étaient toujours en cours.

Nous avons été informés que les facteurs qui empêchent les détenus de participer aux programmes ou de les terminer comprenaient l'imposition de peines plus courtes et les listes d'attente pour l'acceptation dans les programmes. En moyenne, la durée des peines a diminué d'environ 30 % au cours de la dernière décennie et, ces dernières années, près de 80 % de détenus ont reçu des peines de trois mois ou moins et plus de 50 % ont reçu des peines d'un mois ou moins. Toutefois, la réussite de nombreux programmes de base à séances multiples offerts par le Ministère exigeait la participation à entre cinq et vingt séances hebdomadaires. En raison des peines plus courtes, ces programmes ne pourraient pas être offerts à la majorité des détenus condamnés – et encore moins aux 70 % des détenus en détention provisoire.

Accréditation des programmes de base

Pour obtenir du Ministère l'accréditation interne d'un programme, les établissements doivent présenter les détails du programme et les manuels de formation à l'administration centrale pour une évaluation technique. Le comité d'accréditation du Ministère peut alors approuver provisoirement le programme, après quoi il est assujetti à une période de probation de deux ans pour permettre la collecte de données et l'évaluation de l'efficacité du programme. Selon les résultats de l'évaluation, l'accréditation complète est accordée, une révision du programme est demandée ou l'accréditation est refusée.

On retrouve sur le site intranet du Ministère une liste de 37 programmes de base offerts dans ses établissements. Cependant, nous avons observé qu'aucun de ces programmes n'avait été complètement accrédité; 27 avaient été déposés aux fins d'examen et 19 d'entre eux avaient reçu une accréditation provisoire. La majorité des programmes accrédités de façon provisoire l'ont été en 2003. Même si cinq années se sont écoulées depuis, rien n'indiquait à quel moment ces programmes de base seraient évalués pour obtenir l'accréditation complète.

Nous avons également remarqué que le Ministère et ses établissements n'avaient fait aucun effort significatif pour collaborer avec leurs homologues des autres provinces et d'autres pays en vue d'élaborer des programmes. Au cours de nos visites en Alberta et en Colombie-Britannique, nous avons remarqué qu'ils avaient élaboré des programmes à l'intention de leurs détenus. Il pourrait être avan-

tageux pour l'Ontario de partager de l'information avec ces provinces, ce qui serait une façon rentable d'améliorer les programmes correctionnels de l'Ontario.

Information sur les programmes

Parmi les cinq établissements que nous avons visités, la plupart n'avaient pas de statistiques et de registres adéquats sur leurs programmes et la participation à ceux-ci, ainsi que sur les programmes de travail et de formation industrielle. Aucun n'était en mesure de nous fournir des renseignements sur l'efficacité de ses programmes. Un seul établissement nous a fourni des rapports sommaires mensuels sur la participation des détenus, la participation moyenne des détenus par type de programme et le nombre de détenus ayant réussi les cours. Les raisons des annulations de programmes, telles que les confinements aux cellules, étaient également consignées. Cet établissement fixe également des objectifs de rendement pour ses détenus, en exigeant qu'ils participent à des programmes à raison d'au moins 20 heures par semaine.

L'administration centrale du Ministère avait également peu de renseignements sur l'offre de programmes dans ces établissements et sur la participation à ceux-ci. Ses tentatives de sondage auprès des établissements en 2005 se sont avérées vaines en raison des ressources humaines inadéquates pour effectuer la tâche et de la non-participation de certains établissements.

Au 30 mars 2008, le Ministère avait mis en œuvre une version améliorée de son Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) pour commencer à consigner et rendre compte des programmes offerts et de la participation des détenus à ces programmes. Le système informatique visait à recueillir des renseignements sur les programmes offerts dans chaque établissement ou exécutés par les bureaux de probation et de libération conditionnelle. La mise en œuvre du SISC permet au personnel des établissements et aux agents de libération conditionnelle de savoir à quels programmes les détenus ont participé et quels programmes sont offerts dans la collectivité, de sorte qu'un contrevenant en probation puisse continuer à participer aux programmes une fois remis en liberté dans la collectivité.

RECOMMANDATION 7

Afin de s'assurer que les programmes de réadaptation correctionnelle sont exécutés de façon uniforme, qu'ils maintiennent une qualité suffisante et qu'ils sont efficaces, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- recueillir des renseignements nécessaires sur tous ses programmes offerts aux détenus pour permettre l'évaluation à l'échelle des établissements et de la province de leur accessibilité, des taux de participation, de la qualité et du niveau de réussite à atteindre les résultats escomptés;
- effectuer une recherche sur les programmes offerts dans d'autres administrations en vue de déterminer de façon rentable les pratiques exemplaires de programmation compte tenu de la tendance à imposer des peines plus courtes et de la grande proportion de la population carcérale composée de personnes mises en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Au cours des dernières années, le Ministère a adopté un paradigme de « programme de base » fondé sur des preuves qui cible des facteurs criminogènes précis et tente d'y remédier. Le Ministère est en voie d'élaborer et de mettre au point un inventaire de programmes et a déjà mis en œuvre un nouveau module dans le SISC, qui fournira les données nécessaires pour évaluer les éléments mentionnés dans la recommandation. Le Ministère procédera à l'examen de son processus d'accréditation des programmes de

base et de l'utilisation des programmes de base par les établissements pour s'assurer que les mêmes programmes, notamment les programmes de réadaptation, sont offerts dans tous les établissements pour adultes, qu'ils respectent les normes de qualité et qu'ils donnent les résultats escomptés.

Le Ministère continuera d'examiner, de mettre à jour et de réviser ses systèmes de prestation de programme en se fondant sur les résultats de recherches documentaires et d'examens des pratiques adoptées par d'autres administrations et apportera les modifications nécessaires pour refléter les principes et les pratiques exemplaires.

Détenus ayant des troubles mentaux et des besoins particuliers

Au cours de nos vérifications de 1993 et de 2000, nous avions remarqué que, selon les estimations du Ministère, entre 15 % et 20 % des détenus ont besoin d'une certaine forme d'intervention clinique pour traiter des troubles mentaux et que de nombreux détenus devraient être orientés vers des établissements de soins spécialisés plutôt que vers des établissements correctionnels, qui ne disposaient pas du personnel approprié pour s'occuper des détenus atteints de troubles mentaux. En 2000, nous avions recommandé que le Ministère accélère ses efforts visant l'établissement de centres de traitement et la prise de mesures de déjudiciarisation à l'intention de ces détenus.

Au cours de notre présente vérification, nous avons constaté que le Ministère avait fait certains progrès en ce qui concerne la gestion des détenus atteints de troubles mentaux graves. La construction d'une nouvelle unité de traitement en milieu fermé (UTMF) de 100 lits a été terminée en 2003 dans l'Est de l'Ontario. Chaque année, l'UTMF accueille environ 250 contrevenants masculins atteints de problèmes de santé mentale grave, tels que la schizophrénie, le trouble bipolaire, la démence et d'autres troubles graves de la personnalité. Tous les établissements correctionnels de la province orientent les contrevenants condamnés atteints de graves problèmes de santé mentale vers l'UTMF.

De plus, les efforts du Ministère en vue de déjudiciariser les détenus atteints de troubles mentaux ont porté fruit dans une certaine mesure. En 2005, le Ministère a entrepris une initiative visant à trouver des moyens d'éviter que les personnes atteintes de troubles mentaux soient prises en charge par le système de justice pénale et de répondre aux besoins de ces personnes après leur libération d'un établissement correctionnel. Le Ministère collabore avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD) et d'autres ministères à l'élaboration de programmes de déjudiciarisation et d'assistance après le prononcé de la sentence, tels que la planification de la remise en liberté pour les contrevenants atteints de troubles mentaux qui n'ont pas commis de crimes graves. De 2005 à 2007, le MSSLD a versé 50 millions de dollars à des groupes communautaires et à des groupes d'aide judiciaire pour mener des activités de sensibilisation ou d'intervention auprès des personnes atteintes de troubles mentaux qui risquent de commettre ou qui ont commis une infraction.

Malgré les progrès réalisés par le Ministère, nous sommes toujours préoccupés par le fait que de nombreux détenus ayant des problèmes de santé mentale ne reçoivent pas le traitement approprié et que le nombre de détenus ayant besoin de soins est nettement supérieur à la capacité existante des SEA. Le Ministère disposait de peu de renseignements sur le nombre de détenus atteints de troubles mentaux et sur les mesures à prendre pour répondre à leurs besoins. Le MSSLD a financé une étude pour déterminer la prévalence et la nature des besoins des adultes détenus dans les établissements correctionnels en matière de soins psychiatriques. Dans le cadre de l'étude, on a examiné les dossiers des détenus dans le SISC et environ 1 200 dossiers de détenus conservés sur place, et on a interrogé

plus de 500 détenus et membres du personnel infirmier et correctionnel entre juin 2005 et août 2007. Les principales constatations sont les suivantes :

- Les dossiers correctionnels fournissaient très peu de renseignements qui pourraient servir à déterminer l'état de santé mentale des détenus.
- Trente-six pour cent des détenus étaient atteints ou avaient été atteints d'un trouble psychiatrique diagnostiqué.
- Trente-deux pour cent des détenus avaient déjà été hospitalisés dans un établissement psychiatrique, dont 14,5 % au cours des deux dernières années. Dans ce dernier groupe, on avait diagnostiqué un trouble mental grave chez près de 60 % des détenus.

Les chercheurs estimaient que parmi les 8 500 détenus de l'époque, entre 485 et 1 200 étaient susceptibles d'être atteints d'une maladie mentale grave.

Nous avons observé qu'il n'y avait qu'un nombre limité de lits de traitement spécialisé dans la province pour prendre en charge les détenus ayant des problèmes de santé mentale, tels que la psychose, les troubles anxieux, la dépression, les tendances suicidaires et les troubles du développement. En 2005, le Ministère a annulé le projet de construction d'une unité de traitement correctionnel de 300 lits au site de l'UTMF dans l'Est de l'Ontario et d'un autre établissement de traitement de 50 lits dans le Nord de la province. Un centre de traitement existant de 190 lits situé dans la région du Grand Toronto et spécialisé dans le traitement des contrevenants violents et des délinquants sexuels, qui devait initialement être fermé, demeurera ouvert. On ne prévoyait pas apporter de modifications à l'établissement existant de 56 lits situé dans le Nord de l'Ontario qui offrait des programmes de traitement spécialisé.

Les SEA ne comptent pas séparément le nombre de détenus atteints d'une maladie mentale, mais les classent plutôt parmi les détenus ayant des besoins particuliers. Cette catégorie peut comprendre autant les détenus atteints d'une maladie mentale que ceux qui présentent un handicap physique ou un trouble de santé.

Même si les registres des SEA indiquent qu'il n'y avait que 365 détenus ayant des besoins particuliers dans l'ensemble de ses établissements correctionnels, les responsables de plusieurs établissements que nous avons visités ont souligné la nécessité d'avoir une unité vouée aux détenus ayant des besoins particuliers, mais ce type d'unité n'existait pas. Ces établissements correctionnels n'étaient pas conçus pour accueillir un grand nombre de détenus atteints de troubles mentaux ou ayant des besoins particuliers ou n'avaient pas le personnel nécessaire. Par exemple, durant notre vérification, la direction d'un grand établissement que nous avons visité, qui comptait environ 1 100 détenus, demandait à l'administration centrale d'approuver la construction dans son établissement d'une unité de 190 lits pour détenus ayant des besoins particuliers. Les responsables de l'établissement faisaient remarquer qu'environ 270 détenus étaient candidats pour occuper une place dans l'unité proposée. Un autre grand établissement a dû abandonner son projet d'aménagement d'une unité d'isolement pour détenus ayant des besoins particuliers parce qu'il fallait utiliser l'espace prévu à cette fin pour faire face au problème de surpopulation.

Les unités pour détenus ayant des besoins particuliers adoptent des plans et des programmes plus structurés et axés sur le client, et leur fonctionnement est assuré par des agents correctionnels et des professionnels spécialement formés. Dans ces unités, le progrès des détenus est mesuré avec plus de précision et, pendant le traitement, les détenus sont davantage en mesure de s'adapter à leur environnement correctionnel et sont moins susceptibles d'avoir un comportement perturbateur et de présenter un risque pour la sécurité du personnel et des autres détenus. Nous avons été informés que des soins psychiatriques étaient offerts dans presque tous les établissements, mais que les établissements qui n'hébergent pas d'unités pour détenus ayant des besoins particuliers offraient généralement un plus faible niveau de

soins infirmiers, médicaux et psychologiques comparativement à ce qui serait offert dans une unité spécialisée. Dans ces établissements, les détenus ayant des besoins spéciaux qui ne peuvent pas être intégrés à la population carcérale générale étaient habituellement placés dans des unités d'isolement, qui sont généralement occupées par les détenus qui doivent être isolés des autres détenus et des membres du personnel pour des problèmes de comportement et non pour répondre à des besoins particuliers. Même si les cellules des unités d'isolement sont conçues pour recevoir un seul détenu, dans certains cas, deux détenus doivent partager la même cellule en raison du surpeuplement. Les registres des SEA indiquent qu'environ 500 détenus se trouvaient dans des unités d'isolement; selon les observations que nous avons faites durant nos visites et les discussions que nous avons eues avec les membres du personnel, bon nombre des détenus étaient isolés dans ces cellules en raison de leurs besoins particuliers.

Nous avons demandé aux SEA de consulter les listes de détenus en attente d'un traitement à l'UTMF et aux autres centres de traitement. Puisque les estimations du nombre de détenus ayant besoin de traitement fondées sur les résultats de l'étude du MSSLD étaient nettement supérieures au nombre de lits disponibles dans les unités de traitement, nous étions surpris d'être informés par la direction des SEA qu'il y avait une liste d'attente de seulement 20 personnes pour l'UTMF et que les autres établissements n'avaient aucune liste d'attente. Toutefois, les membres du personnel médical et correctionnel à qui nous avons parlé durant nos visites ont souligné que l'UTMF était conçue pour recevoir les cas très graves et que les critères d'admission étaient très stricts, ce qui aide à expliquer l'hésitation des SEA à inscrire un plus grand nombre de détenus sur la liste d'attente de l'UTMF.

RECOMMANDATION 8

Afin de s'assurer que les détenus atteints d'une maladie mentale ou ayant des besoins particuliers et qui ne reçoivent pas de traitement en dehors de l'établissement correctionnel obtiennent les niveaux appropriés de soutien et de traitement, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- recenser les processus et les ressources nécessaires pour permettre l'évaluation et la désignation appropriées des détenus ayant des problèmes de santé mentale et des besoins particuliers;
- établir les besoins en matière d'unités de traitement spécialisé dans chaque établissement et à l'échelle de la province pour accueillir le nombre estimé de détenus nécessitant de tels traitements et déterminer les options à court et à long terme pour répondre à ces besoins;
- surveiller les besoins cernés des détenus ayant des problèmes de santé mentale ou des besoins particuliers et déterminer dans quelle mesure les installations et les programmes des SEA destinés à cette catégorie de détenus répondent à leurs besoins, et faire rapport à ce sujet.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère utilise un processus normalisé d'évaluation des détenus condamnés. De plus, au moment de l'admission, chaque détenu (condamné ou en détention provisoire) est évalué par les membres du personnel de soins médicaux et du personnel des admissions. Selon leurs observations et les données historiques ou autres disponibles au moment de la nouvelle admission, les détenus qui sont ou pourraient être atteints de troubles mentaux, qui ont des problèmes potentiels de santé mentale ou qui pourraient avoir des besoins particuliers sont rapidement identifiés. Les détenus ont accès à des interventions psychiatriques offertes par

les services de soins de santé dans presque tous les établissements de la province. Le Ministère souligne que le niveau de soins à dispenser aux détenus ayant des problèmes de santé mentale ou atteints d'une maladie mentale varie considérablement entre les détenus qui doivent simplement prendre régulièrement des médicaments et ceux qui doivent recevoir des traitements cliniques spécialisés. Le Ministère a commandé une étude de recherche dirigée par un professeur de l'Université Nipissing, sur le point d'être achevée, qui évaluera la proportion de détenus ayant des problèmes de santé mentale ou atteints d'une maladie mentale et fournira au Ministère des données empiriques fiables qui serviront de fondement à l'élaboration de stratégies et, au besoin, au renforcement de la capacité à gérer les besoins de ce groupe et à y répondre efficacement.

Le Ministère reconnaît les besoins uniques des contrevenants ayant des besoins particuliers et continuera à élaborer et mettre en œuvre des stratégies pour gérer efficacement ce segment de la population carcérale. À l'heure actuelle, nous élaborons et envisageons des plans d'aménagement d'unités additionnelles.

Réduction méritée de peine

En vertu de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* du gouvernement fédéral et de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* du gouvernement provincial, les détenus peuvent voir leur peine réduite d'une demi-journée pour chaque jour passé en prison. Ainsi, un détenu purgeant une peine de 90 jours peut être libéré après 60 jours, ayant mérité une réduction de peine de quinze jours pour chacun de deux premiers mois passés en prison. La loi provinciale stipule que, pour mériter une réduction de peine, les détenus doivent respecter les règles de la prison et les conditions régissant les absences temporaires et participer activement aux programmes conçus pour favoriser leur réadaptation et leur réinsertion. Sur le site Web public du Ministère, on peut lire que pour mériter leur libération anticipée, les détenus doivent participer activement à des programmes de travail, d'acquisition de nouvelles compétences, de formation à un métier, d'éducation, de service communautaire, de réadaptation ou de traitement, et respecter les règlements et normes de bonne conduite, y compris la politique de tolérance zéro à l'égard des actes de violence. S'ils ne respectent pas ces conditions, les détenus ne mériteront pas de réduction de peine et perdront toute réduction de peine déjà méritée.

Le site Web indique également qu'un comité de réduction méritée des peines doit être créé dans chaque établissement correctionnel pour examiner, vérifier et autoriser les réductions méritées de peines. Cependant, nous avons été informés qu'un tel comité a été créé et s'acquitte de ses fonctions dans un établissement seulement. La direction d'un grand établissement que nous avons visité et où aucun comité de réduction méritée des peines n'avait été créé nous a dit que tous les détenus profitent d'une réduction méritée de leur peine par défaut – y compris les 24 détenus de l'établissement qui ont refusé de participer aux différents programmes de travail ou de réadaptation – et que la réduction méritée de la peine serait diminuée uniquement en cas de violation grave des règles de la prison. Les deux provinces que nous avons visitées offraient aux détenus une réduction méritée de leur peine par défaut et, comme en Ontario, examinaient et diminuaient la réduction méritée des peines uniquement en cas de violations graves des règles de la prison. La haute direction du Ministère nous a informés que le processus actuel d'examen de la réduction méritée des peines mis en œuvre uniquement dans le cas des détenus qui causent des problèmes était conforme aux pratiques de réduction méritée des peines en vigueur dans d'autres administrations.

RECOMMANDATION 9

Afin de respecter les exigences prévues par la loi relativement à la réduction méritée des peines des détenus, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- établir des processus dans tous les établissements en vue d'évaluer la conduite des détenus et leur participation aux programmes de travail et de réadaptation dans le but de déterminer s'ils sont admissibles à une réduction de peine; ou
- demander et obtenir des modifications à la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* concernant les exigences relatives à la réduction méritée des peines et mettre à jour le site Web du Ministère pour rendre compte des pratiques actuelles.

Comme le souligne le vérificateur général, le Ministère utilise un modèle de gestion de la réduction méritée des peines « par défaut ». Les détenus qui respectent les règles et les attentes des établissements, ne font pas d'écarts de conduite, participent comme prévu à l'entretien de leur environnement et contribuent à la stabilité du milieu correctionnel, y compris en travaillant et en participant à des programmes le cas échéant, sont admissibles à une réduction de peine, conformément à l'esprit de la disposition de la Loi. Nous continuons à utiliser des processus d'examen des cas de mauvaise conduite pour révoquer, si nécessaire, la réduction méritée de la peine d'un détenu.

Le Ministère prend des mesures pour s'assurer que nos procédures sont conformes aux exigences prévues par la loi et pour apporter des modifications en cas de non-conformité.

Détection et signalement de la consommation d'alcool et de drogues illicites dans les établissements correctionnels

La consommation et le trafic d'alcool et de drogues illicites sont des facteurs importants qui influent sur la capacité de la direction des établissements correctionnels à maintenir un environnement sûr pour le personnel et les contrevenants. La consommation de drogues illicites dans les établissements favorise une hausse de la violence entre les détenus, contribue à la mise en place d'un commerce organisé de la drogue, nuit à la santé des détenus et compromet l'efficacité des programmes de réadaptation et de réinsertion dans la collectivité. En outre, environ 80 % des contrevenants avaient consommé de l'alcool ou des narcotiques le jour où ils ont commis leur infraction et, même si ces contrevenants ne présentent pas tous un grave problème de toxicomanie, le Ministère juge que l'abus de substances est un facteur déterminant dans de nombreux cas de récidive. Même si le personnel correctionnel tente de détecter et de prévenir l'entrée de drogues illicites dans les établissements, la consommation de drogues dans les établissements correctionnels est une réalité.

Certaines remarques isolées des membres du personnel correctionnel à qui nous avons parlé laissaient généralement entendre qu'à leur avis, les drogues illicites ne constituent pas un problème grave dans leurs établissements. Toutefois, nous n'avons pas pu vérifier la véracité de cette affirmation puisque les systèmes d'information du Ministère ne permettaient pas de préparer des rapports sur la consommation de drogues illicites, et les SEA n'effectuent pas régulièrement des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues illicites, comme cela se fait dans d'autres administrations.

Le SISC ne permettait pas de faire rapport adéquatement sur la détection de drogues illicites dans les établissements. Par exemple, les établissements que nous avons visités ne pouvaient pas nous

fournir de rapports résumant le nombre d'incidents liés au trafic ou à la consommation de drogues illicites découlant de leurs efforts de détection ou de dépistage. Ceci s'explique par le fait que le SISC traite chaque cas de contrebande détectée, quel que soit le type, comme un incident. Les SEA définissent la contrebande comme étant la possession de tout article non autorisé, ce qui peut comprendre les cigarettes, les armes et les cellulaires, en plus de l'alcool et des drogues illicites.

La *Loi sur le ministère des Services correctionnels* permet de procéder à un test de dépistage d'alcool ou d'autres drogues lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un détenu en a consommé, dans le cadre d'un programme de dépistage de substances effectué au hasard, ou à titre d'exigence en vue de la participation à un programme, tel qu'un programme de prévention de la toxicomanie. Cependant, nous avons constaté que les efforts des SEA pour détecter la consommation de drogues illicites ne comprenaient pas des tests de dépistage menés sur un échantillon aléatoire de détenus. En 2001, le Ministère a informé le Comité permanent des comptes publics qu'il prévoyait soumettre les détenus à des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues illicites. Les résultats de ces tests serviraient dans le cadre de ses plans de mise en œuvre d'un programme de réduction méritée des peines fondé sur la responsabilisation des détenus. Ainsi, pour être admissible à une libération anticipée, chaque détenu devrait participer activement aux programmes de travail et de réadaptation et respecter les règles des établissements. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, les SEA n'ont pas mis en place un programme efficace de réduction méritée des peines.

En outre, le Ministère a indiqué dans ses plans de 2002 qu'un nouveau cadre de rapport sur le rendement à l'intention des établissements correctionnels pour adultes inclurait l'incidence des résultats positifs des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues à titre d'indicateur clé du rendement. Toutefois, à la fin de notre présente vérification, le Ministère n'avait toujours pas de plans à cet égard.

Nous avons observé qu'Alberta Correctional Services et Service correctionnel Canada (SCC) utilisaient des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues illicites. En Alberta, environ 2 % des détenus sont testés au hasard chaque semaine, alors que dans les établissements de SCC, cette proportion est de 5 % chaque mois. SCC a publié plusieurs rapports sur la consommation de drogues illicites dans ses pénitenciers et les résultats des tests aléatoires de dépistage de drogues chez les détenus, notamment les suivants :

- En 1993, lorsque SCC a commencé à utiliser des tests aléatoires, 30 % de l'échantillon de détenus ont obtenu des résultats positifs. Toutefois, la proportion de résultats positifs a par la suite diminué à environ 12 % ou moins au cours des années subséquentes.
- Une enquête menée auprès des détenus dans ses établissements au Québec a montré que 38 % des répondants ont reconnu avoir consommé des narcotiques dans les 30 jours précédant l'enquête.
- Tous les tests aléatoires menés dans les établissements à sécurité maximale en Ontario entre 2002 et 2004 ont révélé la présence d'opiacés dans 44 % des échantillons en moyenne, par rapport à 12 % entre 1996 et 2001.

De plus, Alberta Correctional Services et SCC avaient recours aux services de chiens-détecteurs de drogues, ce qui favorisait une surveillance systématique et une plus forte dissuasion. En Ontario, les SEA font appel à des agents et à des chiens de l'OPP pour effectuer des fouilles au besoin. Toutefois, nous avons été informés que l'on faisait appel à l'OPP uniquement lorsque les agents correctionnels soupçonnent fortement la présence de drogues.

L'Ontario ne dispose pas d'études comme celles de SCC sur le problème de la consommation de drogues illicites dans les établissements correctionnels provinciaux. Ainsi, à deux établissements que

nous avons visités, nous avons examiné environ 2 200 rapports d'incidents survenus en 2007 et avons constaté que les agents correctionnels avaient signalé seulement 56 incidents liés à la consommation d'alcool et de drogues illicites. Sans moyen clinique de détecter la consommation d'alcool et de drogues par les détenus, les agents correctionnels pouvaient uniquement recenser les incidents où ils ont réellement trouvé des drogues sur des détenus ou des visiteurs ou dans les établissements.

RECOMMANDATION 10

Afin de détecter et de signaler plus efficacement la consommation d'alcool et de drogues illicites dans les établissements correctionnels de l'Ontario et de réduire l'impact négatif de celle-ci sur la sécurité au sein des établissements, la santé des détenus et les programmes de réadaptation, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- améliorer ses systèmes d'information pour mieux recenser les détails et les tendances liés aux incidents détectés dans ses établissements et faire rapport sur ceux-ci;
- mettre en œuvre des pratiques de détection plus rigoureuses, telles que les tests aléatoires des détenus effectués dans certaines autres administrations canadiennes, pour détecter la consommation d'alcool et de drogues illicites et dissuader les détenus d'en consommer.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient de perfectionner ses systèmes de saisie de données et de rapport pour mieux recenser les incidents liés à la consommation et à la détection de substances illicites et d'utiliser ces données pour aider à repérer les tendances et à établir des pratiques exemplaires pour mieux faire face à la situation.

Le Ministère reconnaît que l'abus de substances illicites représente un risque potentiel pour la sécurité du personnel et des détenus et pour la santé et la réadaptation des détenus. Il prend déjà de multiples mesures pour détecter certaines substances et prévenir leur introduction dans les établissements. Par exemple, en Ontario, les visites non professionnelles « ouvertes » ou en personne ne sont pas permises, puisqu'elles peuvent être un important point d'entrée pour les drogues illicites et d'autres articles de contrebande. Toutefois, la loi encadre de façon très stricte l'utilisation de techniques de fouille invasives pour détecter et éliminer les substances illicites dans les établissements et ainsi prévenir leur consommation. Le Ministère entreprendra un examen et mettra en œuvre des pratiques plus rigoureuses de détection ou de prévention dans les cas où il est raisonnable, légal et pratique de le faire.

GESTION DU PERSONNEL

Absentéisme chez les agents correctionnels et paiement des heures supplémentaires

En 1993 et en 2000, nous avons signalé que le Ministère devait renforcer ses efforts de surveillance des congés de maladie pris par les agents correctionnels et, si nécessaire, prendre les mesures correctives appropriées. Dans le cadre de notre vérification, nous avons remarqué que les SEA sont aux prises avec un gros problème d'absentéisme chez les agents correctionnels et que les efforts déployés pour tenter de régler le problème ont eu peu de succès. Ainsi, les SEA assument des coûts importants pour remplacer les travailleurs et payer les heures supplémentaires des agents correctionnels qui prennent la relève des agents absents. De plus, lorsqu'un nombre excessif d'agents sont absents, les établissements correctionnels imposent le confinement aux cellules pour restreindre davantage les déplacements des détenus, ce qui entraîne l'annulation des programmes de santé et de réadaptation pour les détenus.

Les SEA emploient environ 3 400 agents correctionnels pour gérer leurs 31 établissements correctionnels et y assurer la sécurité, 24 heures sur 24. Pour des raisons de sécurité, les agents correctionnels qui s'absentent pour cause de maladie ou d'autres raisons doivent être remplacés immédiatement. Dans de nombreux cas, ceci exige de payer des heures supplémentaires aux agents suppléants à un taux horaire correspondant à une fois et demie leur taux horaire normal, en plus de payer les agents absents pour la journée de leur congé de maladie. En outre, puisque plus de 85 % des agents correctionnels font des quarts de travail de 12 heures au lieu de huit heures, chaque jour de congé de maladie recensé par le Ministère équivaut à un jour et demi pour les membres du personnel qui font des quarts de huit heures.

En 2000, nous avions constaté que le nombre moyen de journées de maladie dans l'ensemble des établissements avait augmenté de 38 %, passant de 11,7 journées en 1995 à 16,1 journées en 1998. À l'époque, les chefs nous avaient indiqué que le faible moral du personnel contribuait au problème d'assiduité et que le personnel abuse du système. Le Ministère a pris plusieurs initiatives pour contrer l'absentéisme : les antécédents d'assiduité individuels ont été examinés, une unité de gestion de cas a été établie dans chaque établissement pour superviser l'assiduité, de nouvelles exigences de suivi et de rapport sur l'absentéisme ont été établies, et le Ministère et le syndicat représentant les agents correctionnels se sont entendus pour travailler ensemble à régler les problèmes de moral et d'assiduité du personnel. En 1999, le Ministère a lancé le Programme de soutien à l'assiduité, un programme pangouvernemental du Secrétariat du Conseil de gestion visant tous les employés qui présentent un taux élevé d'absentéisme. Le programme, d'une durée minimale de 15 mois, met l'accent sur les mesures d'adaptation au travail et d'aide à l'emploi et exige que la direction établisse des objectifs d'assiduité et surveille les membres du personnel qui s'absentent 11,5 jours ou plus par année. Dans notre examen de suivi en 2002, nous avons constaté que le Ministère avait réussi à améliorer modestement l'assiduité du personnel : le nombre moyen de journées de congé de maladie par agent correctionnel avait diminué à 14 jours en 2001.

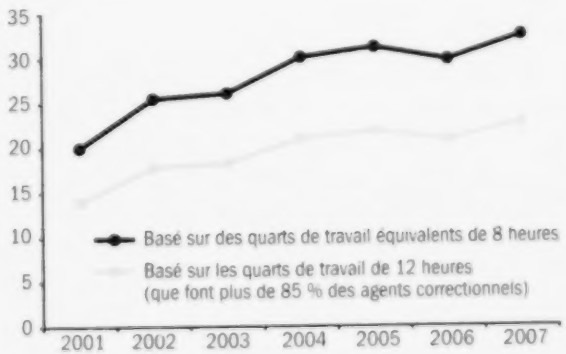
Dans notre présente vérification, nous avons observé que le problème de l'absentéisme chez les agents correctionnels s'était considérablement aggravé depuis 2001. Comme le montre la Figure 7, les registres du Ministère indiquent qu'à la fin de 2007, en tenant compte du fait que plus de 85 % des agents correctionnels font des quarts de travail de 12 heures, le nombre moyen de journées de maladie par agent correctionnel était de 22,8 par année sur la base d'une journée de travail de 12 heures ou de 32,5 jours sur la base d'une journée équivalente de huit heures. Il s'agit d'une hausse de 63 % depuis 2001.

Le taux d'absentéisme variait considérablement d'un établissement à l'autre, soit de 8,7 jours à 34,9 jours sur la base d'un quart de travail de 12 heures. Dans le cas de l'établissement présentant le taux d'absentéisme le plus élevé, en 2007 environ 82 % de ses agents correctionnels avaient pris plus de 11,5 journées de congé de maladie.

Selon le manuel du Programme de soutien à l'assiduité, le programme vise à gérer les cas d'« absentéisme involontaire », soit les journées de congé de maladie prises en raison d'une blessure

Figure 7 : Nombre annuel moyen de journées de maladie par agent correctionnel, 2001-2007

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



ou d'une maladie. Dans le cas de l'« absentéisme volontaire » – abus des dispositions relatives aux congés de maladie fondé sur une fausse interprétation ou une utilisation abusive délibérée du congé de maladie –, des mesures disciplinaires sont requises. Le personnel des SEA à l'administration centrale et dans les établissements nous a dit qu'il y a un problème chronique d'absentéisme volontaire dans leurs établissements et que les programmes existants n'étaient pas efficaces pour corriger la situation.

Lorsqu'un trop grand nombre de membres du personnel sont absents pour cause de maladie, les établissements ne peuvent pas fonctionner normalement en raison des risques de sécurité. Dans ces cas, les responsables décrètent le confinement aux cellules dans l'ensemble ou des parties de l'établissement pour limiter les déplacements des détenus et annulent les programmes de travail et de réadaptation. En 2007, les pénuries de personnel se sont traduites par 235 confinements aux cellules pendant des journées entières ou des parties de journée, et les programmes seulement ont été annulés pendant 62 jours additionnels. Plus de 80 % de ces confinements aux cellules ont été décrétés les fins de semaine ou les jours précédant ou suivant les longues fins de semaine. Le Ministère a recensé les absences suspectes durant la longue fin de semaine en octobre 2007. Comme l'indique la Figure 8, dans trois établissements, de nombreux membres du personnel se sont déclarés malades le vendredi, le samedi et le dimanche; cependant, le taux d'absentéisme a baissé radicalement le lundi de l'Action de grâce, un jour pour lequel les agents sont payés le double de leur taux horaire en vertu de leur convention collective.

Le personnel du Ministère nous a également informés que les agents correctionnels profitaient de l'absentéisme volontaire pour augmenter leurs chances de faire des heures supplémentaires. Par exemple, les agents qui se déclarent malades ou demandent un congé pour la journée peuvent se mettre en disponibilité pour faire des heures supplémentaires pendant leurs jours de congé. Lorsque les agents correctionnels se déclarent malades ou prennent un congé prévu, les établissements font appel à des agents non classifiés payés à un taux régulier pour remplacer les absents. Lorsqu'il n'y a pas suffisamment de personnel non classifié, les établissements font appel à des agents classifiés payés au taux des heures supplémentaires, conformément à un système d'appels prioritaires approuvé par le syndicat. Ainsi, un agent peut prendre une journée de maladie et utiliser cette journée comme un congé, puis travailler au taux des heures supplémentaires durant ce qui aurait normalement dû être une journée de congé prévue à l'horaire. Outre la somme de près de 9 millions de dollars engagée pour payer les agents suppléants, les SEA ont déboursé 11 millions de dollars en 2007-2008 pour le paiement d'heures supplémentaires à des agents correctionnels en raison des congés de maladie. Selon nos observations, un agent correctionnel payé à un taux régulier peut gagner jusqu'à 60 000 $ par année. En 2007, plus de 150 agents correctionnels, dont 9 % des agents d'un même établissement, ont gagné plus de 100 000 $ avec les

Figure 8 : Absentéisme à trois établissements correctionnels durant la fin de semaine de l'Action de grâce, 2007

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

	Nombre d'agents correctionnels qui se sont déclarés malades					
Établissement						
1	**16**	27	**23**	21	**0**	16
2	**27**	31	**27**	40	**3**	14
3	**20**	30	**22**	33	**1**	16

* Action de grâce : un congé férié durant lequel les agents sont rémunérés au tarif double

heures supplémentaires. Plusieurs agents correctionnels ont gagné plus de 140 000 $.

Au début des années 2000, le Ministère a construit deux établissements correctionnels presque identiques : un était géré en vertu d'un marché conclu avec une société privée (la seule en son genre en Ontario) avec du personnel nouvellement engagé; l'autre était administré par l'État avec l'aide d'agents provenant d'établissements fermés. À la fin du marché de cinq ans conclu avec la société privée, le Ministère a décidé d'administrer lui-même l'établissement à compter de novembre 2006. Dans l'année suivant le transfert à une administration publique, le taux d'absentéisme a augmenté de 55 %. Nous avons été informés que l'administrateur privé accordait 10 journées de maladie par année. Une fois ces journées écoulées, un assureur devait évaluer l'état de santé des employés pour déterminer leur admissibilité à des indemnités d'invalidité à long terme. En 2007, 44 % des employés de cet établissement avaient pris plus de 11,5 journées de maladie, ce qui correspond au seuil de placement dans le Programme d'aide à l'assiduité établi par le Ministère. Dans l'autre établissement presque identique qui était géré par l'État depuis son ouverture, 61 % des employés participaient au Programme d'aide à l'assiduité.

Nous avons également reçu de nombreuses plaintes du personnel de gestion de l'assiduité de différents établissements, incluant les observations suivantes :

- Personne ne perd son emploi par manque d'assiduité.
- Lorsque les lettres sont envoyées aux employés pour les convoquer à une rencontre pour discuter de leur problème d'assiduité, le nombre de journées de maladie prises par les employés augmente parce qu'ils se rendent compte qu'ils vont devoir participer au Programme d'aide à l'assiduité de toute façon.
- Certains employés qui se déclarent fréquemment malades font également beaucoup d'heures supplémentaires.
- Certains employés demandent des congés autorisés plutôt que de se déclarer malades pour éviter de devoir participer au programme d'aide à l'assiduité et ainsi demeurer admissible à faire des heures supplémentaires.

Nous avons demandé aux responsables d'établissements en Alberta et en Colombie-Britannique les taux d'absentéisme du personnel correctionnel et avons constaté que les taux d'absentéisme dans les deux provinces étaient nettement inférieurs à celui de l'Ontario : respectivement 11,3 et 17,1 journées de maladie par année. Dans ces provinces, les agents correctionnels ne pouvaient pas profiter d'une semaine de travail comprimée et faisaient des quarts de travail de moins de huit heures en général. En Ontario, les agents qui prennent des journées de maladie sont payés pour la totalité de leur quart de 12 heures, et chaque quart correspond à une seule journée de maladie pour le Programme d'aide à l'assiduité.

Au cours de notre vérification, les SEA ont fait part de leurs préoccupations concernant le taux élevé d'absentéisme. En décembre 2007, le sous-ministre adjoint a envoyé une lettre à l'ensemble du personnel, qui contenait le passage suivant :

> [*traduction*]
> Je vous écris aujourd'hui au sujet d'un problème très grave qui sévit dans certains de nos établissements. Comme nous le savons tous, les absences de membres du personnel peuvent entraîner le confinement aux cellules et la réduction ou l'annulation des programmes offerts aux détenus. Cette situation a des répercussions négatives sur le ministère, son personnel, le public et la population carcérale, notamment les suivantes : incapacité des Services correctionnels à remplir son mandat législatif, risque accru pour la santé et la sécurité de notre personnel et des détenus, remise en question de notre professionnalisme et de notre réputation, et important impact financier pour tous les contribuables.

RECOMMANDATION 11

Afin de s'assurer de doter adéquatement les établissements correctionnels en personnel et de régler de façon satisfaisante le problème d'absentéisme chronique ou volontaire, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- réévaluer son Programme d'aide à l'assiduité pour s'assurer qu'il permet d'identifier et de sanctionner les employés qui abusent des congés de maladie,
- comprendre les raisons qui justifient les importants paiements d'heures supplémentaires à l'échelle du programme et aux différents employés et prendre les mesures nécessaires pour réduire les coûts des heures supplémentaires;
- comprendre les raisons qui expliquent pourquoi d'autres administrations ont de plus faibles taux d'absentéisme, incluant l'effet possible des quarts de travail de 12 heures;
- établir des cibles de réduction de l'absentéisme à des niveaux acceptables et mettre en œuvre des mesures efficaces pour atteindre des cibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Programme d'aide à l'assiduité (PAA), adopté par la fonction publique de l'Ontario il y a quelques années, est par définition un outil conçu pour aider les gestionnaires et le personnel à gérer l'absentéisme involontaire en misant sur des adaptations et des processus de retour au travail. Dans ce cadre, le PAA est un outil utile et facile à gérer. Le Ministère reconnaît que cet outil n'a pas permis de réduire les taux élevés d'absentéisme chez certains membres du personnel.

Le Ministère a récemment mis en œuvre un ensemble de politiques et procédures conçues pour repérer les tendances en matière d'absentéisme volontaire et autrement chronique ou répétitif. Même si nous en sommes seulement aux premières étapes de mise en œuvre, nous prévoyons que cette initiative permettra de réduire les taux élevés d'absentéisme et, ce faisant, contribuera de façon signification à la réduction de l'utilisation générale des heures supplémentaires.

Au cours des 18 derniers mois, un programme informatisé d'établissement des horaires a été mis en œuvre dans la majorité des établissements. Ce système oblige les gestionnaires à établir l'horaire des agents correctionnels non classifiés et à approuver les heures supplémentaires des agents correctionnels classifiés conformément à des règles précises établies dans le cadre d'un protocole provincial de gestion des heures supplémentaires conclus récemment. Ce programme permet de recenser les raisons justifiant le recours aux heures supplémentaires et aux services d'agents non classifiés et de s'assurer que les heures supplémentaires sont réparties également et équitablement conformément aux dispositions de la convention collective.

Le Ministère continue de travailler avec ses intervenants clés à l'élaboration de solutions permanentes pour corriger les lacunes structurelles du programme actuel d'assurance-maladie de courte durée.

Le Ministère convient de consulter les responsables d'établissements d'autres administrations et d'examiner leurs données pour évaluer les différences au chapitre des taux d'absentéisme. L'absentéisme est considéré comme un problème dans de nombreuses autres administrations correctionnelles.

Formation des agents correctionnels

Les agents correctionnels suivent leur formation initiale à leurs propres frais avant d'être embauchés par le Ministère. Une fois embauchés, ils suivent un cycle de formation obligatoire dans le but de maintenir et d'actualiser leurs connaissances et de promouvoir une efficacité permanente. Les cours annuels de recyclage sur la formation liée à la sécurité portent notamment sur les dispositifs de

sécurité, les défibrillateurs et la réanimation cardio-respiratoire. Un cours de recyclage sur la sensibilisation au suicide doit être suivi tous les deux ans, et un cours de premiers soins d'urgence, tous les trois ans. Pour faire partie de l'équipe d'extraction de cellule (EEC) ou de l'équipe d'intervention d'urgence (EIU) de leur établissement, qui gère les incidents qui constituent des menaces graves pour les membres du personnel, les détenus ou l'établissement dans son ensemble, les agents correctionnels doivent suivre une formation sur la sécurité.

En 2000, nous avons signalé que les registres de formation du personnel n'étaient pas à jour et que les agents correctionnels ne recevaient pas la formation nécessaire pour actualiser leurs compétences. Depuis, le Ministère a mis en œuvre un système de suivi qui fait état du statut de formation de chaque membre du personnel et nous confirme chaque semaine que les données sur la formation ont été mises à jour.

Nous avons vérifié si les formations obligatoires avaient été données dans les quatre établissements et avons constaté différents niveaux de succès. Dans un établissement, les agents correctionnels avaient suivi toutes les formations prévues en matière de sécurité. Aux trois autres établissements, 63 % des agents correctionnels qui auraient dû suivre des séances de formation sur la sécurité ne l'avaient pas fait. Quarante pour cent des agents dont les dossiers ont été examinés à deux des établissements n'avaient pas assisté au cours de recyclage bisannuel sur la sensibilisation au suicide et étaient en retard de deux ans ou plus. Dans les quatre établissements, deux agents sur 57 n'avaient pas terminé le cours de recyclage sur les premiers soins d'urgence. Nous avons constaté que la formation offerte aux agents des EEC et EIU était à jour dans les établissements que nous avons visités.

Les membres du personnel des différents établissements que nous avons visités nous ont donné différentes raisons pour expliquer pourquoi la formation obligatoire n'était pas à jour :

- Certains membres du personnel se déclarent malades les jours où des formations sont prévues.
- Les agents correctionnels ne peuvent pas assister à une formation prévue lorsqu'ils doivent remplacer d'autres agents absents pour cause de maladie.
- En raison de la participation à la nouvelle formation obligatoire sur la lutte contre le sexisme et le racisme, les agents n'avaient pas suffisamment de temps pour suivre d'autres formations.
- Personne n'avait les compétences nécessaires pour donner la formation sur la sensibilisation au suicide.

De plus, tous les cinq ans, les agents correctionnels sont tenus de suivre des séances de formation sur la santé mentale, le phénomène des gangs, les modes de communication efficace et la gestion du stress. Même si notre vérification n'a pas porté sur ces formations, nous avons constaté que les taux de participation étaient faibles ou encore que les SEA ne maintenaient pas adéquatement un registre de présence à ces cours.

RECOMMANDATION 12

Afin de s'assurer que les agents correctionnels de tous les établissements suivent les formations obligatoires prévues, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- surveiller de façon plus proactive dans quelle mesure les exigences en matière de formation n'ont pas été respectées dans ses établissements;
- déterminer les causes principales des formations manquées et s'y attaquer.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'avoir un effectif bien formé, avec des compétences actualisées. Nous reconnaissons également que nous n'avons pas atteint cet objectif dans tous les cas.

Au cours des deux dernières années, le Ministère a élaboré et a récemment mis en œuvre un nouveau système de suivi complet

de l'ensemble des formations dispensées au Ministère. Le Système de gestion de l'apprentissage, qui remplace les systèmes de suivi locaux désuets, est conçu pour recenser les exigences locales et provinciales en matière de formation et pour favoriser la participation aux formations et une supervision plus générale et complète.

Nos efforts de formation ont été entravés par les taux élevés d'absentéisme, un problème qui sera également corrigé par la mise en œuvre des initiatives mentionnées dans notre réponse à la recommandation 11. Grâce aux données provenant du système, le Ministère pourra déterminer les causes principales des formations manquées et s'y attaquer.

Surveillance et mesure du rendement

Les SEA ont deux fonctions principales : incarcérer les contrevenants et favoriser leur réadaptation. Ils ont établi un certain nombre de mesures du rendement signalé à l'interne et à l'externe pour surveiller leurs activités et résultats en ce qui concerne la fonction d'incarcération, mais pas pour la fonction de réadaptation. Les mesures de rendement en ce qui concerne l'incarcération comprennent : la durée moyenne du séjour en prison par détenu; le nombre d'évasions; les coûts d'administration des programmes exprimés en pourcentage des coûts totaux; l'utilisation de la capacité des établissements; les coûts de certains types de dépenses, telles que la nourriture et les médicaments d'ordonnance; la fréquence de certains types d'incidents liés à la sécurité qui surviennent dans les établissements. Ces mesures sont utiles pour gérer les coûts et les activités quotidiennes et faire rapport sur le mandat du Ministère qui consiste à incarcérer les contrevenants. À l'avenir, le Ministère sera en meilleure position pour faire rapport sur ses programmes de réadaptation en utilisant les données provenant du SISC, où les données ont commencé à être colligées depuis mars 2008 seulement.

Dans notre vérification de 2000, nous avions commenté qu'en l'absence de données fiables sur le taux de récidive des détenus et d'autres mesures d'efficacité, le Ministère n'était pas en mesure d'évaluer quels programmes ou établissements étaient les plus efficaces pour amener les détenus à changer leur comportement. Le Ministère avait répondu qu'il s'était engagé à établir des mesures de rendement fondées sur les résultats pour évaluer l'efficacité des programmes offerts à tous les détenus condamnés. Toutefois, le Ministère n'a toujours pas de mesures fondées sur les résultats pour évaluer dans quelle mesure il a réussi à amener les contrevenants à faire des changements positifs.

En effet, le Ministère nous a informés de sa décision de fixer des cibles futures en matière de récidive puisque la hausse importante du nombre d'accusés en détention provisoire a entravé ses efforts visant à fournir des services de réadaptation aux détenus. Les peines plus courtes, les crédits pour le temps passé en prison et les délais plus longs entre le dépôt des accusations et la condamnation entraînent une importante réduction du nombre de contrevenants recevant des peines de six mois ou plus auprès desquels le Ministère souhaitait suivre les cas de récidive. À la fin de notre vérification sur le terrain, le Ministère nous a informés qu'il élaborait de nouvelles méthodes de suivi des cas d'infraction, et qu'il travaillait avec les membres du comité interprovincial du Canada à l'élaboration d'une définition commune de récidive.

Dans une province que nous avons visitée, on mesurait et signalait le nombre de récidives, puisque cette mesure était jugée utile pour déterminer les programmes de réadaptation et de travail qui étaient efficaces et ceux qui ne l'étaient pas. Nous reconnaissons qu'il pourrait être difficile pour le Ministère d'avoir un impact sur le taux de récidive étant donné que les détenus condamnés reçoivent maintenant des peines plus courtes, ce qui laisse moins de temps aux SEA pour répondre à leurs besoins en matière de réadaptation. Quoi qu'il en soit, puisque la réadaptation des contrevenants est un objectif clé du Ministère, il est important d'évaluer l'efficacité de ses programmes pour ce qui est de réduire les cas de récidive.

RECOMMANDATION 13

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit élaborer et mettre en œuvre des mesures de rendement, telles que les taux de récidive, pour évaluer l'efficacité de ses efforts en matière de réadaptation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme on l'a déjà mentionné, le Ministère a récemment mis en œuvre un nouveau module dans le SISC pour faire le suivi de l'offre de programmes de réadaptation et de la participation à ceux-ci. Ce module, tout comme le plan envisagé décrit dans notre réponse à la recommandation 7, fournira les données nécessaires pour faciliter l'évaluation des résultats et des succès des programmes de nos établissements. Le Ministère procède actuellement à l'examen de la méthode de détermination des cas de récidive pour évaluer l'incidence de la population d'accusés en détention provisoire sur le taux de récidive dans les établissements pour adultes. En collaboration avec d'autres administrations canadiennes, le Ministère examinera la méthodologie en 2008-2009 et une nouvelle base de référence sera établie en 2009-2010.

Chapitre 3
Section
3.03

Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton

Contexte

Le William Osler Health Centre (WOHC), une des plus grandes associations hospitalières de l'Ontario, sert Etobicoke, Brampton et les environs. Vers la fin des années 1990, la Commission de restructuration des services de santé a reconnu que la région avait besoin d'un nouvel hôpital. En septembre 2000, une société de conseil externe a estimé qu'un hôpital de 716 lits et de 1,275 million de pieds carrés coûterait environ 357 millions de dollars (plus le coût du matériel), si le WOHC était responsable des travaux de conception et de construction.

En mai 2001, le ministre des Finances de l'époque a annoncé que les partenariats entre les secteurs public et privé (P3) devraient être pris sérieusement en considération avant que le gouvernement de l'Ontario affecte des fonds à de nouveaux hôpitaux. Les P3 sont généralement des ententes contractuelles entre le gouvernement et le secteur privé aux termes desquelles des entreprises du secteur privé fournissent des biens et des services, et les différents partenaires partagent les responsabilités et les risques. Dans le cas d'une entente portant sur un hôpital, les partenaires du secteur privé seraient généralement responsables des coûts de conception et de construction et du financement (et peut-être aussi des coûts d'entretien des installations). L'hôpital rembourserait alors les partenaires en faisant une série de paiements à long terme. Les gouvernements concluent des ententes P3 parce qu'elles leur permettent de transférer les risques au secteur privé, qu'elles permettent aux deux secteurs de miser sur leurs points forts, qu'elles accélèrent les investissements et qu'elles aident à combler l'écart entre les besoins en infrastructure publique et la capacité financière du gouvernement.

En novembre 2001, le gouvernement a approuvé le développement de deux nouveaux hôpitaux à Brampton et Ottawa selon l'approche P3. En août 2003, à la suite d'une demande de propositions (DP), le WOHC a conclu une entente avec The Healthcare Infrastructure Company of Canada (THICC), un consortium regroupant deux sociétés du secteur privé, Ellis Don (entrepreneur en construction) et Carillion Canada Inc. (fournisseur de services non cliniques), et le Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS). Aux termes de l'entente, THICC assurerait la conception, la construction et le financement d'un nouvel hôpital de 608 lits à Brampton. Le consortium fournirait aussi certains services non cliniques (dont les

services de buanderie, d'entretien ménager, d'alimentation et de sécurité, le transport des patients à l'intérieur de l'hôpital, ainsi que l'entretien et la maintenance des installations) sur une période de 25 ans. Dans l'entente de projet, le WOHC s'engageait à verser des paiements mensuels au consortium du secteur privé sur la période de service de 25 ans commençant à la date d'achèvement des travaux de construction. Le WOHC prévoyait aussi de réaménager un des hôpitaux placés sous son administration, l'Hôpital Memorial de Peel, afin de disposer d'une capacité additionnelle de 112 lits. Ensemble, les deux hôpitaux étaient censés répondre aux besoins projetés de la collectivité en matière de soins de santé.

En octobre 2007, le WOHC a ouvert le nouvel hôpital de 608 lits avec 479 lits en service. Il prévoit de porter ce nombre à 527 en 2009-2010, 570 en 2010-2011, puis 608 en 2011-2012. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a expliqué qu'il avait décidé de procéder ainsi parce que la demande initiale de services de santé n'était pas assez forte pour justifier une exploitation à pleine capacité immédiate, d'autant plus que l'hôpital ne disposait pas des effectifs nécessaires à cette fin à la date de son inauguration.

L'Hôpital Memorial de Peel n'offre pas de services cliniques pour l'instant. Au moment de notre vérification, l'hôpital demeurait ouvert, seul le personnel de sécurité et d'ingénierie étant sur place pour assurer la protection et l'entretien de l'immeuble et de l'équipement. L'avenir du projet sera déterminé par le Ministère, de concert avec le WOHC et son Réseau local d'intégration des services de santé.

Objectif et portée de la vérification

En ce qui concerne l'exécution et le financement du Projet de l'Hôpital de Brampton (le Projet), notre vérification avait pour objectif de déterminer si les systèmes et processus en place permettaient de s'assurer que :

- la décision d'utiliser le modèle P3 était étayée par une analyse objective des différentes options;
- tous les risques et enjeux importants avaient été dûment pris en compte dans l'entente finale;
- les dépenses publiques avaient été engagées dans le respect des principes d'économie.

Notre vérification mettait l'accent sur l'entente P3 du Projet. Elle ne s'étendait pas à l'évaluation des services cliniques prévus ou fournis par le nouvel hôpital.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé des objectifs, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et du WOHC. Enfin, nous avons conçu et mis en œuvre des sondages et procédés afin de répondre à notre objectif et à nos critères de vérification.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons interviewé des membres du personnel et des conseillers techniques et financiers engagés par le Ministère et par le WOHC; examiné et analysé les données pertinentes; étudié les rapports et les pratiques des partenariats entre les secteurs public et privé conclus dans d'autres provinces canadiennes, au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Nous avons retenu les services d'un expert indépendant en finances pour qu'il nous aide à aborder certains aspects de notre examen. Nous avons également tenu compte des renseignements qui nous ont été fournis par certains groupes d'intervenants. La plus grande partie de notre travail de vérification a été effectuée à l'administration centrale du WOHC à Brampton.

Vers la fin de nos travaux sur le terrain, nous avons visité et interviewé des employés, des entrepreneurs et des conseillers du nouveau Centre régional de santé de Peterborough. Cet hôpital, construit à peu près en même temps que l'Hôpital de Brampton, suivait le modèle d'approvisionnement traditionnel plutôt que le modèle P3. Nous avons également engagé des discussions avec la direction d'Infrastructure Ontario, un organisme de la Couronne établi en novembre 2005 qui a pour mandat de surveiller l'exécution des projets DMFA de l'Ontario. L'objectif de nos visites à ces deux organismes était de comparer les approches et les pratiques de prestation.

Nous avons coordonné nos travaux avec ceux de deux équipes de la Division de vérification interne de l'Ontario, qui examinaient les processus actuels de gestion des projets DMFA au Ministère et par l'entremise d'Infrastructure Ontario. Ces équipes ont formulé des observations qui, dans certains cas, corroboraient nos conclusions.

Résumé

Nous avons constaté que le WOHC avait investi beaucoup de temps et d'efforts dans la planification et la mise en œuvre du projet du nouvel hôpital. Le WOHC ne pouvait toutefois pas choisir l'approche d'approvisionnement à adopter. C'est plutôt le gouvernement au pouvoir qui a opté pour le partenariat entre les secteurs public et privé (P3). Nous avons remarqué que les options de rechange, dont l'approvisionnement traditionnel, n'avaient pas fait l'objet d'une analyse coûts-avantages appropriée avant que la décision soit prise. Cette lacune, conjuguée à d'autres préoccupations concernant le premier projet P3 au WOHC, nous a amenés à conclure que le coût global aurait pu être moins élevé si l'hôpital et les services non cliniques connexes avaient été acquis selon l'approche traditionnelle plutôt que l'approche P3 adoptée en l'occurrence.

Cependant, comme dans toute expérience nouvelle, il y a inévitablement des leçons à apprendre. En réponse à nos recommandations relatives aux futurs projets P3 (voir l'Annexe), Infrastructure Ontario, l'organisme de la Couronne aujourd'hui chargé de gérer la majorité des projets d'infrastructure du gouvernement, et les ministères partenaires ont indiqué qu'ils avaient modifié leur façon d'aborder la plupart des points soulevés afin d'accroître le rapport coût-efficacité des projets P3 en cours.

Après avoir donné pour directive au WOHC d'adopter l'approche P3 pour le Projet de l'Hôpital de Brampton, le Ministère lui a demandé de comparer le coût estimatif du Projet si le WOHC – c'est-à-dire le secteur public – l'avait entrepris lui-même au coût des soumissions reçues du secteur privé. Autrement dit, le WOHC devait comparer les coûts estimatifs de l'approvisionnement traditionnel et de l'approche P3. Nous avons toutefois noté que l'évaluation n'était pas basée sur une analyse exhaustive des facteurs pertinents et qu'elle avait été faite trop tard pour pouvoir apporter des modifications ou des améliorations importantes au processus d'approvisionnement. Nos principales préoccupations à cet égard étaient les suivantes :

- En septembre 2000, une société d'experts-conseils engagée par le WOHC a estimé que la conception et la construction d'un nouvel hôpital coûteraient environ 357 millions de dollars au gouvernement (l'estimation a été révisée à 381 millions en octobre 2001). En janvier 2003, une deuxième société d'experts-conseils a estimé le coût à 507 millions de dollars en utilisant une approche semblable (l'estimation a été révisée à 525 millions en novembre 2004). Bien que les coûts de la main-d'œuvre et du matériel aient effectivement augmenté durant cette période, cette augmentation et l'inflation ne suffisaient pas à elles seules à expliquer l'écart substantiel entre les deux estimations. Or, le WOHC n'a pas cherché à déterminer pourquoi l'écart entre les deux estimations indépendantes était si important.

- Le WOHC a ajouté au coût estimatif, pour le gouvernement, de la conception et de la construction d'un nouvel hôpital 67 millions de dollars en risques transférés au secteur privé. Ce montant équivaut à un dépassement de coûts de 13 % selon la méthode de construction traditionnelle. Par ailleurs, étant donné le nombre limité de sociétés ontariennes désireuses ou capables d'entreprendre un projet de cette envergure, les travaux seraient soumissionnés et exécutés par les mêmes sociétés quel que soit le mode d'approvisionnement choisi. Nous nous sommes demandé pourquoi on avait jugé que l'approche de conception et de construction par le gouvernement présentait des risques de dépassement beaucoup plus élevés et pourquoi il faudrait procéder différemment que pour l'approche P3. Le WOHC aurait dû évaluer avec plus de soin dans quelle mesure un contrat bien structuré aux termes d'une entente d'approvisionnement traditionnelle aurait pu atténuer le risque de dépassement des coûts.
- Nous avons conclu que les coûts d'exécution du projet par le gouvernement avaient été surestimés d'un montant net de 634 millions de dollars (289 millions en dollars de 2003). Certains coûts de conception et de construction avaient notamment été surestimés, et les coûts de certains services non cliniques n'auraient pas dû être inclus dans la comparaison avec les coûts selon la formule P3. Par exemple, des frais d'amortissement avaient été inclus, à tort, parmi les coûts des services non cliniques dans l'estimation du gouvernement. Par ailleurs, le coût des services publics et de l'assurance biens que le WOHC devrait payer, quel que soit le fournisseur de services non cliniques, avait été pris en compte dans l'estimation des coûts de prestation par le gouvernement, mais non dans la soumission selon la formule P3. Le WOHC avait aussi supposé qu'il pourrait transférer les risques de fluctuation des prix au secteur privé. Or, l'entente de projet contenait des dispositions permettant de réviser le prix de ces services après les quatre premières années.
- Les coûts d'emprunt de la province, qui étaient de 5,45 % au moment de la conclusion de l'entente, étaient inférieurs au coût moyen pondéré du capital facturé par le consortium du secteur privé. Si la province avait financé les travaux de conception et de construction à ce taux plus faible, elle aurait économisé environ 200 millions de dollars (107 millions en dollars de 2004). Cependant, le WOHC n'avait pas pris en compte l'impact de ces économies dans sa comparaison des coûts de l'approche traditionnelle et de ceux du projet P3.
- Le WOHC et le Ministère ont engagé une soixantaine de consultants juridiques, techniques, financiers et autres à un coût total d'environ 34 millions de dollars, dont 28 millions étaient liés aux travaux associés à l'approche P3 mais sans être inclus dans les coûts de l'entente P3. Nous reconnaissons qu'il sera nécessaire d'obtenir d'autres services professionnels étant donné la nouveauté du processus P3, mais nous restons d'avis qu'une partie substantielle des coûts professionnels liés à l'entente P3 aurait dû être incluse dans la comparaison des coûts.

Par ailleurs, il nous semblait évident que le personnel et la direction du WOHC avaient fait des recherches approfondies et investi beaucoup de temps et d'efforts tout au long du développement du Projet de l'Hôpital de Brampton. En ce qui concerne la sélection du partenaire du secteur privé, le WOHC a suivi un processus de sélection concurrentiel et pris des mesures appropriées pour s'assurer que le processus était conçu et mis en œuvre de façon équitable envers tous les répondants potentiels, que leur soumission soit retenue ou non. Il n'a toutefois pas appliqué un processus de sélection concurrentiel pour choisir ses conseillers. En effet, plus de 40 % des marchés de conseils échantillonnés étaient à fournisseur unique. De plus, de nombreuses missions de consultation

n'avaient pas de durée déterminée, de budget préétabli ou de prix plafond. Nous reconnaissons que cela était dû en partie au fait qu'il s'agissait d'un projet pilote et à l'incertitude entourant les exigences exactes associées à ses différents aspects.

Le coût total sur la période de construction d'environ trois ans s'élevait à 614 millions de dollars, dont 467 millions pour la conception et la construction à échelle réduite de l'hôpital, 63 millions principalement pour les modifications à apporter aux bâtiments afin de pouvoir installer l'équipement, et 84 millions en frais de financement. Nous avons remarqué qu'une meilleure planification aurait permis d'économiser une partie des 63 millions de dollars affectés aux modifications requises pour installer l'équipement.

Nous avons préparé un ensemble de recommandations (voir l'Annexe) à prendre en compte dans les futurs projets d'infrastructure. Ces recommandations ont été adressées à la direction du WOHC, d'Infrastructure Ontario, du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, et du ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Comme l'indiquent les réponses figurant dans l'Annexe, la direction de ces organismes est d'avis que les processus P3 en vigueur répondent à la plupart de nos préoccupations concernant le premier projet P3 au WOHC.

RÉPONSE GLOBALE DU WOHC

Le WOHC a pour mission et mandat de fournir des établissements et des services hospitaliers aux collectivités qu'il sert. Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, la nécessité d'une plus grande capacité hospitalière dans la région de Brampton est bien documentée. Les installations existantes avaient entre 30 et 80 ans et connaissaient certains problèmes d'infrastructure liés à leur âge.

En concluant une entente avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le WOHC a reconnu que ce projet « pilote » servirait à tester et à améliorer le modèle P3 pour l'avenir du capital hospitalier en Ontario. L'entente était fondée sur les avantages potentiels du modèle P3. Comme le vérificateur général l'indique dans son rapport : « Les gouvernements concluent des ententes P3 ou DMFA parce qu'elles leur permettent de transférer les risques au secteur privé, qu'elles permettent aux deux secteurs de miser sur leurs points forts, qu'elles accélèrent les investissements... »

Étant donné l'envergure du projet du nouvel hôpital, l'entente P3 a permis à l'hôpital et au gouvernement de tirer parti du capital et des investissements du secteur privé dans les nouvelles installations hospitalières et d'améliorer ainsi la qualité des soins de santé fournis à la collectivité plus tôt qu'il aurait été possible avec les capitaux alloués chaque année aux hôpitaux.

Un autre avantage clé de l'approche P3 est que les coûts d'entretien et de remplacement sur le cycle de vie des installations sont intégrés à la transaction. Selon l'approche traditionnelle, les décisions relatives au financement des immobilisations et des opérations sont prises indépendamment les unes des autres. L'approche P3, quant à elle, exige une analyse du financement combiné des immobilisations et des opérations et introduit une rigueur qui n'existait pas toujours auparavant dans l'analyse des coûts du cycle de vie. Il importe de ne pas perdre de vue le fait que les pressions de fonctionnement risquent de limiter les dépenses d'entretien sur le cycle de vie et de faire augmenter les coûts à long terme.

L'inclusion des services non cliniques dans l'entente P3 permettra probablement d'obtenir un meilleur niveau de services non cliniques qu'il aurait été possible autrement. Cette façon de payer l'hôpital et d'obtenir des services représente un avantage important pour la collectivité (inversement, l'incapacité d'adopter cette approche représenterait un coût important, quoique difficile à quantifier).

Le WOHC reconnaît que l'évaluation de l'optimisation des ressources préparée par le WOHC

et ses conseillers professionnels était basée sur l'information disponible à ce moment-là. Des données détaillées sur les anciens projets en immobilisations des hôpitaux de l'Ontario auraient permis de mieux estimer les risques liés aux coûts de conception et de construction, mais cette information n'était pas disponible et les données anecdotiques ne sont pas nécessairement fiables. Nous recommanderions à la province d'établir un cadre et de commencer à recueillir cette information afin d'éclairer les futurs projets.

De plus, l'envergure même du projet signifiait que les cadres stratégiques et décisionnels existants devaient faire face à de nouveaux défis, particulièrement en ce qui concerne :

- la détermination et l'approbation des budgets et des achats de matériel et de TI;
- la détermination et la communication des exigences définitives concernant la part locale;
- la détermination et la cession des installations remplacées.

En fin de compte, le WOHC croit qu'il a su relever ces défis en travaillant en partenariat avec, d'un côté, le Ministère et le gouvernement provincial et, d'un autre côté, le consortium du secteur privé. Une des plus importantes leçons tirées du projet, vu son envergure, est sans doute la nécessité d'une évaluation détaillée de l'état de préparation qui indiquerait les risques liés à l'exécution et les stratégies d'atténuation appropriées. Il faudrait notamment prévoir une équipe de projet expérimentée, une structure détaillée de gouvernance incluant les processus décisionnels du gouvernement, ainsi qu'un plan intégré de mise en service et de transition visant à atténuer les risques et à transférer les services aux nouvelles installations en temps opportun et en toute sécurité.

Le WOHC est d'avis que l'existence d'Infrastructure Ontario et de ses ressources expérimentées chargées d'optimiser le processus P3 actuel et d'aider le secteur hospitalier à tirer parti de cette approche constitue un précieux avantage, tout comme l'établissement d'une structure standard de gouvernance pour gérer l'approbation des étapes clés des projets et la prise des décisions connexes.

Dans l'ensemble, le WOHC croit avoir généralement atteint son objectif d'améliorer la prestation des services de santé à la population cliente et avoir tiré des leçons de l'expérience.

Observations détaillées

APERÇU

Quoique les ententes P3 soient devenues plus courantes ces dernières années, le marché P3 canadien en était encore aux premières étapes de son développement lorsque le gouvernement a donné pour instruction au WOHC de suivre le modèle P3 pour acquérir et financer un nouvel hôpital. Selon le WOHC, l'Hôpital de Brampton était censé être un projet pilote, car il a été l'un des premiers en Ontario à adopter l'approche P3. Le WOHC nous a dit qu'il avait fait des recherches poussées et qu'il avait été guidé par les pratiques P3 privilégiées au Royaume-Uni.

La province a depuis diffusé *Pour un avenir meilleur*, un cadre de développement de l'infrastructure publique qui comporte des lignes directrices régissant la participation du secteur privé à cet égard — connu en Ontario sous le sigle DMFA (diversification des modes de financement et d'approvisionnement). Ce cadre, établi en 2004, repose sur cinq principes fondamentaux : la protection de l'intérêt public; l'optimisation des ressources; le maintien de la propriété et d'un contrôle publics appropriés; la responsabilisation; des processus équitables, transparents et efficients. Le cadre établit également les principes qui doivent guider l'acquisition :

- Le processus d'acquisition doit être équitable, ouvert et transparent.
- Les possibilités relatives à l'acquisition de l'infrastructure doivent être offertes publiquement, par voie concurrentielle.
- Le processus d'acquisition doit soutenir la participation efficace et rentable des soumissionnaires.
- Les décisions en matière d'acquisition doivent être fondées sur des évaluations de l'optimisation des ressources, la protection de l'intérêt public étant primordiale.
- Les risques doivent être attribués à la partie qui est le mieux en mesure de les gérer.

En novembre 2005, un organisme de la Couronne – Infrastructure Ontario – a été établi et chargé de surveiller l'exécution de tous les projets DMFA de la province. La création d'Infrastructure Ontario faisait suite à *ReNouveau Ontario*, un plan quinquennal annoncé par la province en mai 2005 qui prévoyait l'investissement de plus de 30 milliards de dollars dans l'infrastructure publique d'ici 2010. Ce montant comprenait environ 5 milliards pour les projets liés aux soins de santé, dont beaucoup sont financés aux termes d'ententes DMFA. Tous les projets DMFA doivent faire l'objet d'une analyse d'optimisation des ressources par des consultants indépendants, qui doivent s'assurer que les projets en question représentent des économies potentielles par rapport à l'approvisionnement traditionnel. Au moment de notre vérification, Infrastructure Ontario gérait environ 35 projets DMFA liés aux soins de santé qui en étaient à différentes étapes de mise en œuvre.

Nous reconnaissons que la province a introduit son cadre d'acquisition de l'infrastructure après la finalisation de l'entente P3 sur l'Hôpital de Brampton. En examinant ce projet, nous l'avons comparé aux pratiques exemplaires d'autres administrations et aux principes énoncés dans le cadre de planification *Pour un avenir meilleur*.

BESOIN D'UN NOUVEL HÔPITAL À BRAMPTON ET DÉCISION D'ADOPTER LE MODÈLE P3

Le besoin d'une capacité hospitalière additionnelle à Brampton a d'abord été reconnu vers la fin des années 1990 par la Commission de restructuration des services de santé, un organisme indépendant établi par le gouvernement de l'Ontario en 1996 pour prendre des décisions concernant la restructuration des hôpitaux publics de l'Ontario et conseiller le ministre de la Santé sur d'autres aspects du régime de soins de santé de l'Ontario. En particulier, le WOHC avait prévu que la population de la région de Brampton augmenterait de 15 000 à 20 000 habitants par année entre 2000 et 2008. En fait, selon les données de Statistique Canada, la population de cette région aurait grossi d'environ 22 000 habitants par année entre 2001 et 2006.

Nous avons constaté que le besoin d'une capacité hospitalière additionnelle dans la région de Brampton avait été clairement démontré et que le WOHC avait investi beaucoup de temps et d'efforts dans la planification et la mise en œuvre du projet du nouvel hôpital. Le WOHC ne pouvait toutefois pas choisir l'approche d'approvisionnement à adopter. Dans une lettre au WOHC datée de février 2002, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée stipulait que le WOHC devait utiliser le modèle P3 dans l'acquisition du nouvel hôpital et qu'il ne pouvait pas envisager d'autres options ni s'écarter du modèle. À ce moment-là, le WOHC avait déjà payé environ 6 millions de dollars pour des conseils techniques surtout liés aux coûts et à la conception architecturale, en préparation pour la conception et la construction du nouvel hôpital selon l'approche traditionnelle suivie pour les marchés de conception-construction.

Étant donné la taille du contrat, les pratiques exemplaires prévoient une analyse de rentabilisation afin d'évaluer les coûts et les avantages respectifs de différents modèles d'approvisionnement et de choisir l'option qui offre la meilleure valeur pour l'argent investi. Une des stratégies proposées est

une évaluation de l'optimisation des ressources qui compare le coût estimatif total de l'exécution traditionnelle d'un projet d'infrastructure par le secteur public selon une approche de conception-construction au coût estimatif du même projet selon le modèle P3. Cette évaluation devrait être effectuée au début du processus, comme il est recommandé, par exemple, dans un guide publié en 2004 par le Trésor du Royaume-Uni selon lequel [*traduction*] « les évaluations de l'optimisation des ressources doivent être faites le plus tôt possible dans le processus décisionnel, et les ministères doivent conserver la souplesse voulue pour appliquer d'autres formules d'approvisionnement si l'approche P3 n'offre pas la meilleure valeur en contrepartie de l'argent dépensé et ce, à n'importe quelle étape du processus ».

Dans le cas du Projet de l'Hôpital de Brampton, nous avons constaté que le Ministère avait demandé au WOHC de soumettre l'entente P3 à une évaluation de l'optimisation des ressources, mais seulement après avoir pris la décision d'adopter l'approche P3. En fait, l'évaluation a été faite seulement au moment du lancement de la DP initiale en novembre 2002. Il aurait été difficile d'apporter des améliorations significatives à l'entente au moment où le WOHC a commandé l'évaluation, et les soumissionnaires éventuels auraient déjà investi des sommes importantes dans la préparation de leurs offres.

L'évaluation du WOHC ne faisait que fournir un point de référence sur lequel le WOHC et le Ministère pouvaient se fonder pour déterminer si les soumissions reçues étaient raisonnables. Il n'y a pas eu d'évaluation formelle fondée sur une analyse de rentabilisation des critères afin d'aider à déterminer l'option d'approvisionnement offrant la meilleure valeur pour l'argent investi. En particulier :

- Aucune analyse formelle n'a été faite pour déterminer si le marché possédait la capacité voulue et était suffisamment concurrentiel pour que le projet puisse faire l'objet d'une entente P3. Notre examen de l'information disponible donnait à penser que le nombre d'entrepreneurs en construction de l'Ontario capables ou désireux d'entreprendre un projet d'une telle envergure était limité. Les mêmes sociétés de construction répondraient à la DP et participeraient aux travaux, quelle que soit l'approche d'approvisionnement adoptée par le WOHC.

  Le Ministère a demandé au WOHC de faire appel au secteur privé non seulement pour concevoir et construire le nouvel hôpital, mais aussi pour en assurer l'entretien et pour fournir les services non cliniques connexes. Comme la plupart des sociétés du secteur privé se spécialisent dans la construction d'immobilisations ou dans la prestation des services de soutien opérationnel, le mélange des deux limitait encore plus le nombre d'entreprises aptes à exécuter l'entente P3.
- Il n'y a pas eu d'analyse formelle des risques probables de l'approvisionnement traditionnel – par exemple, les risques de dépassement des coûts – et de leur valeur potentielle. Lorsque ces risques sont importants, leur transfert au secteur privé est un avantage clé de l'approche P3. Une analyse de rentabilisation en bonne et due forme aurait nécessité des preuves beaucoup plus claires de la probabilité de dépassements de coûts importants si le WOHC avait adopté une approche traditionnelle de conception-construction. C'est seulement dans de telles circonstances qu'une entente P3 aurait été justifiée pour aider à atténuer les risques.
- Les coûts de l'entente P3 n'ont pas fait l'objet d'une évaluation antérieure. Nous avons appris que le financement du nouvel hôpital était conditionnel à l'adoption du modèle P3 par le WOHC. Quel que soit le modèle choisi, un élément important des coûts est le financement des travaux de construction. À cet égard, le gouvernement aurait pu obtenir un taux de financement plus avantageux en raison de sa cote de crédit. Or, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas cherché à

calculer l'écart entre les coûts de financement du secteur public et ceux du secteur privé, ni à déterminer si les coûts additionnels associés à la deuxième option seraient compensés par les risques transférables au secteur privé.

- Les frais de transaction, dont les honoraires des conseillers techniques, juridiques et financiers, constituent un autre élément important des coûts qui a tendance à être plus élevé dans le cadre d'une entente P3 ou DMFA. Nous avons remarqué que l'impact potentiel de ces coûts n'avait pas été évalué.

Comme il est expliqué plus en détail dans les sections qui suivent, nous avons repéré d'autres problèmes qui démontrent l'importance d'une évaluation approfondie des coûts et avantages des différentes formules d'approvisionnement, ainsi que d'une meilleure planification des futurs projets de développement de l'infrastructure.

COMPARAISON DES COÛTS DE L'APPROVISIONNEMENT TRADITIONNEL ET DE CEUX DU MODÈLE P3

Aperçu

Comme il est indiqué plus haut, la planification du nouvel hôpital de Brampton a commencé au début de l'an 2000. Comme peu d'hôpitaux avaient été construits au cours des dernières années, il y avait peu d'information disponible sur les coûts de construction. En 2000, afin d'estimer ce qu'il en coûterait au gouvernement pour construire le nouvel hôpital selon le système d'« approvisionnement traditionnel », le WOHC a retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils (métreurs). Le processus d'estimation est assez standardisé. Il prévoit l'élaboration d'un programme fonctionnel permettant d'obtenir une estimation préliminaire de la superficie requise pour chaque service et multiplie le résultat par le coût estimatif par pied carré. Les frais accessoires et d'autres coûts tels que ceux liés à l'enveloppe de bâtiment, aux aires communes et à l'aménagement du terrain, les dépenses imprévues et les allocations sont ensuite pris en compte pour arriver à une estimation du coût total. Selon cette méthode, le WOHC a estimé en septembre 2000 qu'un nouvel hôpital de 716 lits et de 1,275 million de pieds carrés coûterait environ 357 millions de dollars au gouvernement. En octobre 2001, ce montant a été révisé à 381 millions de dollars pour refléter les hausses de coût.

En 2002, le Ministère a ordonné au WOHC de fournir une deuxième estimation de ce qu'il en coûterait au gouvernement pour construire l'hôpital en régime d'approvisionnement traditionnel – autrement dit, le coût du projet s'il était pris en charge par le WOHC – afin de permettre une comparaison avec les coûts aux termes d'une entente P3. Le WOHC a demandé à un deuxième consultant d'estimer les coûts en employant une méthode semblable à celle utilisée pour la première estimation.

En janvier 2003, ce deuxième consultant a estimé que la conception et la construction d'un nouvel hôpital de 608 lits et de 1,2 million de pieds carrés coûteraient 507 millions de dollars au gouvernement en régime d'approvisionnement traditionnel. En 2001, le WOHC a étalonné le coût de la prestation des services non cliniques – dont les services de buanderie, d'entretien ménager et d'alimentation – par le Centre lui-même et par dix autres hôpitaux afin d'arriver à une estimation. Ces estimations des coûts selon le système d'approvisionnement traditionnel servaient de base à l'évaluation d'optimisation de l'entente P3 par le WOHC, que le WOHC a commandée par l'entremise d'un consultant financier. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a embauché ses propres consultants pour examiner l'évaluation du WOHC.

En avril 2003, en plus des estimations susmentionnées selon l'approvisionnement traditionnel, le WOHC avait reçu des soumissions du secteur privé aux termes d'une entente P3. Les soumissions, échelonnées sur la durée proposée de l'entente (28 ans, soit 30 mois pour la conception et la construction de l'hôpital suivis d'une période d'entretien de 25 ans), comportaient trois principaux éléments de coût : la conception et la construction;

les services non cliniques; les coûts de financement avec intérêts et dividendes. La Figure 1 compare l'estimation de janvier 2003 selon le système d'approvisionnement traditionnel et la soumission retenue en avril 2003. La soumission et l'estimation ont été mises à jour en novembre 2004, lorsque l'entente P3 a été finalisée.

En novembre 2004, l'estimation mise à jour des coûts de conception et de construction s'élevait à 525 millions de dollars. Le WOHC a quantifié à 67 millions de dollars les risques associés à la conception et la construction qu'il estimait pouvoir transférer au secteur privé aux termes d'une entente P3 et il a ajouté ce montant aux 525 millions de dollars. Le WOHC croyait qu'il s'agissait là d'un « coût » raisonnable à inclure pour tenir compte du risque plus élevé de dépassement des coûts si le gouvernement était responsable des travaux de conception et de construction. Le WOHC a identifié 43 risques, dont le risque que les coûts augmentent en raison d'erreurs de conception ou d'omissions, de l'état du site, de retards dans l'approbation des plans ou l'obtention des permis de construction, des hausses de salaire ou des conflits de travail. Le WOHC a estimé que la construction du nouvel hôpital coûterait au gouvernement un total de 592 millions de dollars (550 millions en dollars de 2004).

Par contraste, le coût en capital du nouvel hôpital dans l'entente P3 que le WOHC a fini par conclure avec le consortium du secteur privé en novembre 2004 était d'environ 467 millions de dollars (431 millions en dollars de 2004).

La Figure 2 compare les coûts de conception et de construction de l'hôpital par le gouvernement, tels qu'estimés par le WOHC en septembre 2000 et novembre 2004, au montant convenu dans l'entente P3 conclue en 2004 avec le secteur privé. Par rapport à l'estimation de novembre 2004, l'approche P3 semblait beaucoup moins coûteuse à première vue.

Cependant, comme il est expliqué ci-après, nous avons jugé bon d'apporter certains ajustements à l'estimation de novembre 2004. Nous nous sommes également demandé si le WOHC avait bien tenu compte de tous les coûts importants associés à l'entente P3.

Le coût des services non cliniques semblait lui aussi beaucoup plus faible aux termes de l'entente P3 que selon le modèle d'approvisionnement traditionnel, comme le montre la Figure 3. Notre examen indiquait toutefois que le coût de la prestation des services non cliniques par l'hôpital plutôt que par l'entrepreneur P3 avait été surestimé de 582 millions de dollars (245 millions en dollars de 2003).

Étant donné cette constatation et les autres enjeux cernés (exposés en détail dans les sous-sections qui suivent), nous nous sommes demandé si ce premier projet pilote P3 avait effectivement

Figure 1 : Comparaison par le WOHC des coûts de l'approvisionnement traditionnel et du modèle P3 (en millions de dollars)

Source des données : WOHC

	Estimation de janvier 2003 selon le modèle d'approvisionnement traditionnel		Soumission P3 choisie en avril 2003	
	Nominal	Dollars de 2003	Nominal	Dollars de 2003
conception et construction[1]	507	465	1 151[2]	513[2]
services non cliniques	1 745	687	1 440	612
risque transféré[3]	172	96	s.o.	s.o.
Total	**2 424**	**1 248**	**2 591**	**1 125**

1. pour un hôpital de 608 lits et de 1.2 million de pieds carrés
2. y compris le financement
3. pour les travaux de conception et de construction (67 millions de dollars), le cycle de vie (2 millions de dollars) et les services non cliniques (103 millions de dollars)

Figure 2 : Comparaison par le WOHC des coûts de conception et de construction (en millions de dollars)

Source des données : WOHC

	Coût de conception et de construction par le gouvernement, tel qu'estimé par le WOHC en septembre 2000	Coût de conception et de construction par le gouvernement, tel qu'estimé par le WOHC en novembre 2004		Coût de conception et de construction par le P3, tel que calculé par le WOHC en novembre 2004	
		Nominal	Dollars de 2004	Nominal	Dollars de 2004
conception et construction	357	525	492	467	431
risque transféré	s.o.	67	58	s.o.	s.o.
Total avant les coûts de financement	**357**	**592**	**550**	**467**	**431**

Note : L'estimation de septembre 2000 portait sur un hôpital de 716 lits et de 1,274 million de pieds carrés. Celles de novembre 2004 portaient sur un hôpital de 608 lits et de 1,2 million de pieds carrés.

Figure 3 : Comparaison par le WOHC des coûts des services non cliniques (en millions de dollars)

Source des données : WOHC

	Coût de la prestation des services par le gouvernement, tel qu'estimé par le WOHC en novembre 2004		Coût de la prestation des services par le P3, tel que calculé par le WOHC en novembre 2004	
	Nominal	Dollars de 2004	Nominal	Dollars de 2004
services non cliniques*	1 997	791	1 536	647
risque transféré	108	43	s.o.	s.o.
Total	**2 105**	**834**	**1 536**	**647**

* comprend des coûts du cycle de vie de 107 millions de dollars pour l'approvisionnement traditionnel et de 99 millions de dollars selon le modèle P3

permis de réduire le coût de l'Hôpital de Brampton par rapport à l'approche traditionnelle.

Estimation des coûts de conception et de construction

Comme le montre la Figure 2, l'estimation de novembre 2004, qui établissait les coûts de conception et de construction à 525 millions de dollars (risque transféré non compris) dépasse de 168 millions de dollars l'estimation initiale de septembre 2000 (357 millions de dollars). Bien que les coûts de la main-d'œuvre et du matériel (dont les prix de l'acier) aient augmenté durant cette période, ces hausses et l'inflation ne suffisaient pas à elles seules à expliquer l'écart entre les deux estimations.

Nous avons comparé les programmes fonctionnels préparés par les deux consultants en matière de coûts et constaté qu'ils étaient généralement comparables. Il y avait toutefois deux secteurs dans lesquels nous avons émis des doutes concernant la grande différence entre les deux estimations :

- *Coût des aires non attribuées telles que les aires communes, les installations fixes et l'enveloppe de bâtiment* – Les représentants de différentes sociétés d'experts-conseils et d'architectes que nous avons interviewés ont indiqué qu'ils avaient l'habitude d'estimer la superficie et le coût des aires non attribuées en multipliant la superficie totale en pieds carrés de tous les services par 26,5 %. Ce pourcentage a été appliqué aux estimations de novembre 2004 et à celle de septembre 2000. Dans les estimations de novembre 2004, cependant,

112 millions de dollars ont été ajoutés pour l'enveloppe de bâtiment, qui est normalement déjà incluse dans la majoration de 26,5 % pour les aires non attribuées. En conséquence de ce montant séparé pour l'enveloppe de bâtiment, le coût des aires non attribuées dans les estimations de novembre 2004 s'élevait à 530 $ par pied carré, par rapport à 200 $ par pied carré dans l'estimation de septembre 2000, pour une différence totale d'environ 79 millions de dollars.

- *Réserves pour éventualités* – Les réserves pour éventualités visent à compenser les hausses de coûts en cours de construction de même que les imprévus liés à la conception, à la construction et aux prix. Le consultant engagé par le Ministère avait souligné que le tiers des coûts de conception et de construction par le gouvernement, estimés à 525 millions de dollars en novembre 2004, se composait de réserves pour éventualités. Il a calculé en particulier que les coûts de conception et de construction par le gouvernement pouvaient avoir été surestimés d'un montant net d'environ 40 millions de dollars, mais le Ministère n'a pas assuré de suivi sur ce point auprès du WOHC. Nous étions également d'avis qu'une provision pour éventualités d'un tiers était excessivement élevée, d'autant plus que des réserves distinctes totalisant 67 millions de dollars avaient déjà été constituées pour les risques transférés associés à différentes éventualités.

Une autre préoccupation concernait les 67 millions de dollars en risques transférés ajoutés à l'estimation, faite en novembre 2004, des coûts de conception et de construction par le gouvernement. On a calculé ce montant en se fondant sur le jugement et l'expérience de la direction et des consultants. Étant donné la nature subjective de ces estimations, il est pratiquement impossible de vérifier la validité et l'exactitude des montants calculés. Nous étions préoccupés par le fait que les risques transférés pour ce projet s'élevaient à près de 13 % des coûts de conception et de construction par le gouvernement, estimés à 525 millions de dollars en novembre 2004. Par comparaison, les dépassements de coûts réels (une importante composante du transfert des risques) liés à la conception et la construction du Centre régional de santé de Peterborough – un hôpital construit selon l'approche de l'approvisionnement traditionnel durant la même période – équivalaient à environ 5 % de la valeur totale du contrat.

Un autre point à noter à cet égard est le nombre limité d'entrepreneurs en construction sur le marché ontarien qui sont en mesure de fournir des services aux grands projets d'immobilisations tels que le nouvel hôpital de Brampton. Les travaux seraient soumissionnés et exécutés par les mêmes architectes et sociétés de construction, quelle que soit l'approche d'approvisionnement choisie. Nous nous sommes donc demandé pourquoi les risques de dépassement étaient censés justifier l'ajout de 13 %, ou 67 millions de dollars, au coût estimatif selon l'approche traditionnelle. Lors de la quantification et de l'attribution des risques transférables, le WOHC aurait dû faire preuve d'une plus grande prudence dans l'évaluation et la documentation de l'effet modérateur d'un contrat d'approvisionnement traditionnel bien structuré sur les risques de dépassement des coûts.

Le consultant engagé par le Ministère pour examiner l'estimation du WOHC a indiqué que les coûts de conception et de construction par le gouvernement pouvaient avoir été surestimés d'un montant total net de près de 44 millions (en dollars de 2003). En nous fondant sur l'analyse qui précède, nous croyons que la surévaluation pourrait être encore plus élevée.

Estimation du coût des services non cliniques

Selon l'entente P3 du Projet, le consortium du secteur privé est chargé de fournir les services non cliniques, dont les services de buanderie et d'entretien ménager, le transport des patients à l'intérieur

de l'hôpital, la préparation des aliments pour les patients et d'autres parties, la gestion du matériel, la sécurité, le fonctionnement et l'entretien des installations. Comme dans la comparaison des coûts de conception et de construction, le coût de ces services non cliniques semblait lui aussi beaucoup moins élevé aux termes d'une entente P3 qu'en régime d'approvisionnement traditionnel, comme le montre la Figure 3. Notre examen indiquait toutefois que le coût de la prestation de ces services par l'hôpital même plutôt que dans le cadre d'un contrat P3 avait été surestimé de 582 millions de dollars (245 millions en dollars de 2003). Nous avons revu nos calculs avec un expert en évaluation d'entreprise, qui s'est dit d'accord avec notre évaluation.

Nous avons relevé quatre postes qui auraient dû être exclus de l'analyse par le WOHC du coût estimatif de la prestation des services par le gouvernement et deux autres qui auraient dû s'y ajouter. Le consultant du Ministère a lui aussi signalé plusieurs de ces postes; le WOHC n'a toutefois pas donné suite à ses préoccupations.

Les postes suivants n'auraient pas dû être inclus dans le coût estimatif de la prestation des services par le gouvernement :

- *308 millions de dollars (134 millions en dollars de 2003) pour l'amortissement des éléments mécaniques et électriques* – Ce poste est déjà inclus dans le coût estimatif des travaux de conception et de construction et de la gestion du cycle de vie des principaux sous-systèmes d'immeuble.
- *203 millions de dollars (88 millions en dollars de 2003) pour les services publics et l'assurance sur les biens* – Sur la durée de l'entente, ces coûts doivent être payés directement par le WOHC, que le fonctionnement de l'hôpital relève du WOHC ou du secteur privé. Ces coûts ne doivent donc pas être inclus dans le coût estimatif de la prestation des services par le gouvernement.
- *83 millions de dollars (36 millions en dollars de 2003) pour le taux d'inflation annuel de 3,6 % entre 2001 et 2007* – Le WOHC a utilisé un taux d'inflation annuel de 3,6 % pour établir des données repères sur les dépenses des autres hôpitaux, qui ont servi à calculer le coût estimatif de la prestation des services par le gouvernement. Comme ces dépenses étaient surtout salariales, nous avons examiné les ententes conclues entre l'hôpital et ses syndicats et noté qu'un taux d'inflation de 2 % pour la période aurait été plus approprié. Le WOHC n'a pas été capable de justifier le taux plus élevé utilisé.
- *95 millions de dollars (34 millions en dollars de 2003) pour les risques de fluctuation des prix découlant d'une erreur d'estimation et/ou de l'inflation* – Pour calculer le coût de la prestation des services non cliniques par le gouvernement, le WOHC a évalué le risque de fluctuation des prix découlant d'une erreur d'estimation et/ou de l'inflation à 108 millions de dollars (43 millions en dollars de 2003) sur la durée de 25 ans de l'entente sur le projet. Cette entente prévoyait toutefois des analyses comparatives et des tests de marché permettant de réviser le prix des services de soutien après les quatre premières années. Ainsi, le risque est transféré seulement pour la période initiale visée par l'entente. Sur la valeur totale de 108 millions de dollars en risques transférés, 95 millions de dollars (34 millions en dollars de 2003) se rapportait aux années suivant l'entrée en vigueur des dispositions sur la révision des prix et aurait dû être exclu du coût estimatif de la prestation des services par le gouvernement.

Par ailleurs, nous avons noté deux éléments de coût qui auraient dû être inclus dans le coût estimatif de la prestation des services par le gouvernement :

- Les volumes utilisés pour estimer les coûts de la prestation par le gouvernement des services de buanderie, d'alimentation et de transport des patients à l'intérieur de l'hôpital étaient inférieurs aux volumes prévus dans

l'entente signée à la fin de l'exercice. Si les volumes réellement prévus dans l'entente signée avaient été utilisés, le coût estimatif de la prestation des services par le gouvernement aurait augmenté de 89 millions de dollars (39 millions en dollars de 2003).

- Les 18 millions de dollars (8 millions en dollars de 2003) en coûts associés à la prestation des services d'alimentation et de gestion du matériel à l'autre hôpital du WOHC, l'Hôpital général d'Etobicoke, ont été soustraits du coût estimatif de la prestation des services par le gouvernement. Ce montant devrait être rajouté parce que, dans cet hôpital, les services en question sont encore fournis par le consortium du secteur privé aux termes de l'entente signée.

Nous croyons que le coût total estimatif de la prestation des services non cliniques par l'hôpital même (plutôt que leur impartition dans le cadre du contrat P3) a été surestimé d'au moins 245 millions (en dollars de 2003).

Outre la surestimation nette susmentionnée, le coût estimatif de la prestation des services non cliniques par le WOHC même (plutôt que dans le cadre du contrat P3) était plus élevé que le coût moyen de ces services dans les dix autres hôpitaux de l'analyse comparative. Le WOHC a attribué cette hausse au fait que les nouveaux hôpitaux coûtent plus cher à administrer. Le consultant du Ministère a toutefois été incapable de justifier cette explication et a indiqué que la prestation des services non cliniques par le WOHC même aurait coûté 126 millions de dollars (42 millions en dollars de 2003) de moins si le calcul avait été basé sur la moyenne des coûts dans les dix hôpitaux.

Coûts de transaction non pris en compte dans l'évaluation du WOHC

Dans le cadre de l'entente P3, le WOHC et le Ministère ont engagé une soixantaine de consultants juridiques, techniques, financiers et autres à un coût total d'environ 34 millions de dollars, dont le WOHC avait déjà dépensé à peu près 6 millions lorsque le gouvernement a imposé l'approche P3. La différence de 28 millions de dollars n'était pas incluse dans le calcul des coûts de l'approche P3.

Coûts estimatifs ajustés après vérification

Comme le montre la Figure 1, la comparaison des coûts du WOHC indiquait clairement que l'approche P3 coûterait beaucoup moins cher que l'approche traditionnelle. Cependant, si l'on apporte les ajustements mentionnés plus haut pour obtenir un coût estimatif qui nous semble plus représentatif – comme nous l'avons fait dans la Figure 4 – il est évident que le système d'approvisionnement traditionnel aurait pu coûter moins cher.

Quand et comment comparer les coûts

Quand comparer les coûts

Le WOHC a estimé les coûts et le Ministère a examiné ses estimations seulement après les étapes critiques du processus d'approvisionnement P3 du Projet. Leurs efforts n'ont donc pas été très utiles pour suggérer des améliorations possibles au processus. De plus, comme la décision d'adopter l'approche P3 avait déjà été prise, les estimations et les examens risquaient de favoriser l'approche P3 par rapport à l'approvisionnement traditionnel.

Figure 4 : Notre comparaison du total des coûts après les redressements de vérification (en millions de dollars de 2003)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Coût estimatif selon l'approvisionnement traditionnel	Coût P3
évaluation du WOHC	1 248	1 125
redressements fondés sur notre travail de vérification[1]	(289)	28
Total ajusté	**959**	**1 153**

1. Nos redressements à l'estimation selon l'approvisionnement traditionnel comprennent 44 millions de dollars estimés en trop par le consultant du Ministère pour la conception et la construction et 245 millions de dollars estimés en trop pour les services non cliniques.

La première estimation des coûts en régime d'approvisionnement traditionnel sous la direction du WOHC a été produite en janvier 2003, à un moment où l'évaluation des soumissions présentées en réponse à la DP initiale était bien avancée. En conséquence des retards dans la finalisation des modalités du projet, le WOHC a révisé son estimation en novembre 2004, après le choix du soumissionnaire et la conclusion des négociations. Les estimations initiale et révisée indiquaient toutes deux que l'entente P3 était plus avantageuse que l'approvisionnement traditionnel.

Lorsque le Ministère a finalisé son examen initial de l'analyse comparative du WOHC en mars 2003, les soumissions présentées en réponse à la DP initiale avaient déjà été évaluées. Le Ministère a mis à jour son examen initial en janvier 2005, deux mois après la signature de l'entente entre le WOHC et le soumissionnaire retenu. En fait, la direction du WOHC ne savait pas que le Ministère avait produit un rapport mis à jour au moment où nous avons porté ce fait à son attention.

Comment comparer les coûts

Lorsqu'il a comparé les coûts de conception et de construction des deux options, le WOHC a supposé qu'il n'y aurait pas de financement si le gouvernement prenait le projet en charge, mais que l'entente P3 serait financée sur une période de 25 ans. Il justifiait cette hypothèse en faisant remarquer que, dans le passé, les hôpitaux devaient disposer de leur part des coûts avant que le Ministère approuve le projet.

Les gouvernements ont la capacité et la possibilité de financer des projets et ils obtiennent généralement un taux d'intérêt plus avantageux que les emprunteurs du secteur privé. Le coût d'emprunt de la province, qui s'élevait à 5,45 % au moment de la signature de l'entente, était inférieur au coût du capital moyen pondéré demandé par le consortium du secteur privé. Si la province avait financé les coûts de conception et de construction selon les mêmes modalités que le partenaire du secteur privé mais en tirant parti de son taux d'intérêt plus faible, elle aurait pu économiser environ 200 millions de dollars (107 millions en dollars de 2004) sur la durée de l'entente. Lorsque le WOHC et le gouvernement ont conclu l'entente de projet P3, ils ont reconnu que les coûts de financement de l'entente étaient plus élevés que ceux de l'approvisionnement traditionnel, mais en supposant que les risques transférés au consortium du secteur privé, à eux seuls ou avec d'autres avantages, compenseraient la différence de coût. Cependant, comme il est expliqué plus haut, nous avons mis en doute l'envergure des avantages perçus découlant du transfert du risque de dépassement des coûts et d'autres risques parce qu'un processus contractuel concurrentiel pourrait atténuer beaucoup de ces risques.

En réponse aux commentaires figurant dans cette section, le WOHC nous a dit qu'il avait fondé sa comparaison sur l'information disponible et qu'il n'existait aucun cadre ou modèle au moment de son analyse. Il croit que le processus actuel s'est beaucoup amélioré, mais qu'il faut encore des méthodes plus formelles et des données comparables pour évaluer les risques et mesurer la valeur relative de chaque mode d'approvisionnement.

HAUSSES DE COÛTS FAISANT SUITE AU CHOIX DU SOUMISSIONNAIRE

En avril 2003, lorsque le WOHC a choisi le soumissionnaire gagnant, le montant attribué à la conception et la construction du nouvel hôpital s'élevait à 427 millions de dollars. Il a été convenu par la suite d'apporter des modifications mineures totalisant 8 millions de dollars à la portée du projet. Le WOHC a convenu d'assumer les coûts de construction de la structure de stationnement (32 millions de dollars), que le consortium avait accepté de construire, en échange des revenus de stationnement connexes que le consortium aurait reçus. Les revenus de stationnement nets sur la durée de l'entente étaient censés compenser les coûts de construction additionnels. En conséquence de ces modifications, les coûts de conception et de

construction ont augmenté de 40 millions de dollars, pour atteindre 467 millions de dollars.

Étant donné le changement de gouvernement, les mesures prises par les syndicats et par une coalition d'organismes communautaires, et les complications associées à la finalisation des dispositions financières, il s'est écoulé près de 20 mois entre la sélection du soumissionnaire gagnant et la signature de l'entente en novembre 2004. Ce retard a amené le consortium à réclamer des fonds additionnels au WOHC pour compenser la hausse des coûts de construction. Le WOHC a retenu les services d'une société d'experts-conseils pour qu'elle examine la demande du consortium, et les deux parties ont convenu d'économiser 16 millions de dollars en réduisant la portée originale du projet. Les modifications importantes comprenaient l'élimination du centre de soins ambulatoires (et le transfert des services à une autre partie de l'hôpital), d'un immeuble administratif de 32 000 pieds carrés et de 130 places de stationnement. Le consortium a aussi demandé des fonds additionnels pour les services non cliniques étant donné les rajustements en fonction de l'inflation, les primes d'assurance supplémentaires et d'autres facteurs. Nous avons examiné les demandes et nous les avons jugées généralement raisonnables.

Nous avons toutefois noté que la planification de l'installation de l'équipement médical et informatique n'était pas intégrée au processus de construction. Résultat : en sus des coûts de conception et de construction, le WOHC a payé 63 millions de dollars pour apporter des modifications de nature surtout mécanique et électrique au nouvel immeuble afin de permettre l'installation de l'équipement médical. Bien que de telles modifications ne soient pas rares dans la construction des hôpitaux, la proportion des coûts qu'elles représentent est généralement beaucoup plus faible, comme nous l'avons constaté lors de notre visite au Centre régional de santé de Peterborough. Le WOHC a reconnu qu'une meilleure planification lui aurait permis d'éviter une partie de ces coûts.

Le nouvel hôpital a ouvert ses portes en juillet 2007. Sur la période de construction d'environ trois ans, le total des coûts s'élevait à 614 millions de dollars, dont 467 millions de dollars en coûts de conception et de construction à échelle réduite pour l'hôpital, 63 millions de dollars surtout pour les modifications à apporter aux immeubles afin de permettre l'installation de l'équipement, et 84 millions de dollars en frais de financement durant la période de construction.

LE PROCESSUS D'APPEL D'OFFRES

Sélection de l'entrepreneur P3

Le WOHC a suivi un processus de sélection concurrentiel en quatre étapes :

- *Demande d'expression d'intérêt (DEI)* – La DEI sondait le degré d'intérêt des sociétés ou consortiums pour la transaction P3. Vingt-trois (23) sociétés ou consortiums ont répondu à la DEI.
- *Demande de qualifications (DQ)* – La DQ demandait aux sociétés ou consortiums intéressés de fournir des énoncés de leurs qualifications afin de pouvoir passer à l'étape suivante. Les quatre parties qui ont répondu à la DQ sont toutes passées à l'étape suivante du processus.
- *Demande de propositions – étape 1 (DP 1)* – On a demandé aux quatre parties jugées admissibles à l'étape de la DQ de présenter des soumissions détaillées avec le prix demandé. Les quatre parties en question ont répondu, le WOHC a évalué leurs soumissions, et les soumissionnaires ayant obtenu les deux meilleures notes sont passés à l'étape suivante.
- *Demande de propositions – étape 2 (DP 2)* – On a demandé aux deux soumissionnaires retenus de présenter de nouveau leurs propositions en tenant compte des suggestions formulées à l'étape 1. Les deux soumissionnaires ont répondu et, après avoir évalué leurs

soumissions, le WOHC a choisi l'un d'eux et gardé l'autre en réserve.

Comme il est indiqué plus haut, 23 sociétés ou consortiums ont présenté une soumission initiale en réponse à la DEI, mais seulement quatre consortiums ont pu soumettre une proposition. Le WOHC a expliqué que le processus P3 était alors nouveau en Ontario et que le manque de préparation du marché limitait le nombre de sociétés capables de présenter une soumission. À cet égard, nous croyons que le regroupement des travaux de conception et de construction et des services non cliniques dans l'entente P3 aurait pu limiter encore plus le nombre de sociétés capables de soumissionner le contrat P3 dans son entièreté.

Le WOHC a retenu les services d'un cabinet comptable pour surveiller le processus de sélection de l'entrepreneur P3 et déterminer s'il avait été conçu et mis en œuvre de manière équitable envers tous les répondants potentiels, que leur soumission ait été retenue ou non. Le cabinet a conclu que, malgré certains écarts, le processus était généralement équitable envers tous les répondants.

Engagement de conseillers

Entre 2000 et 2007, le WOHC et le Ministère ont engagé près de 60 conseillers juridiques, techniques, financiers et autres à un coût d'environ 34 millions de dollars dans le cadre du Projet de l'Hôpital de Brampton. La valeur des missions confiées variait entre quelques centaines de dollars et près de 10 millions de dollars. La vaste majorité des conseillers ont été engagés par le WOHC pour aider à rédiger l'entente de projet, donner des conseils financiers, ou contribuer à la préparation des spécifications applicables aux bâtiments et aux services du nouvel hôpital. La Figure 5 montre la ventilation du montant payé à ces conseillers par type de conseiller.

Selon la politique d'approvisionnement du WOHC, un processus concurrentiel doit être suivi lorsque la valeur annuelle prévue d'un produit ou service dépasse 50 000 dollars. Nous avons constaté

Figure 5 : Conseillers engagés par le WOHC et le Ministère

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Type de conseiller	Nombre de conseillers	Total payé (en millions de dollars)
juridique	9	12,8
technique	12	12,7
financier	9	4,9
autre	28	3,5
Total	**58**	**33,9***

* Sur ce total, 6 millions de dollars ont été payés à deux conseillers techniques avant qu'il soit décidé d'adopter le modèle P3.

que, pour beaucoup de conseillers engagés dans le cadre de l'entente de projet P3 pour l'Hôpital de Brampton, le WOHC n'avait pas suivi un processus d'approvisionnement concurrentiel, alors que la valeur de la mission dépassait ce seuil. Dans d'autres cas, le WOHC semblait avoir suivi un processus concurrentiel, mais il n'a pas été capable de fournir des documents justificatifs à l'appui.

Nous avons prélevé un échantillon de conseillers et constaté que plus de 40 % d'entre eux étaient des fournisseurs uniques. Des 60 % qui restent, il ne semblait pas y avoir eu d'appel d'offres dans la plupart des cas. Le WOHC nous a dit qu'il avait suivi un processus concurrentiel dans certains cas mais qu'il était incapable de trouver la documentation à l'appui.

Beaucoup de missions de consultation n'avaient pas de durée déterminée, de budget préétabli ou de prix plafond. Le WOHC nous a informés que les missions n'avaient pas de durée déterminée parce que le projet P3 pour l'Hôpital de Brampton était un projet pilote et que l'hôpital était incertain des exigences exactes liées aux différents aspects du projet. Néanmoins, il est extrêmement difficile de surveiller le travail des conseillers et de déterminer si les factures sont raisonnables lorsque les produits livrables et les coûts estimatifs des missions ne sont pas clairement définis.

GESTION DES CONTRATS DE SERVICES NON CLINIQUES

Entente de projet et surveillance du rendement

Dans l'ensemble, nous avons remarqué que l'entente de projet entre le WOHC et le partenaire du secteur privé contenait des dispositions visant à protéger l'hôpital contre les risques tels que les retards dans la construction de l'hôpital et les perturbations majeures dans la prestation des services non cliniques au cours de la période visée par l'entente, découlant d'une faute majeure ou de l'insolvabilité du partenaire du secteur privé.

En ce qui concerne la prestation des services non cliniques, l'entente de projet spécifiait que le partenaire du secteur privé devait maintenir des normes de service détaillées. Pour surveiller ces normes de service, le partenaire du secteur privé doit établir une ligne directe pour le personnel, les visiteurs et les patients du WOHC; mener des sondages périodiques sur la satisfaction des utilisateurs; et assurer une surveillance à l'interne en déclarant les interruptions de service au WOHC sur une base mensuelle. Les interruptions de service sont les événements qui ont un effet nuisible important sur la capacité du WOHC à offrir des services cliniques au nouvel hôpital ou qui causent le décès d'une personne ou une blessure grave; elles comprennent généralement le défaut de fournir des services conformément aux spécifications. Aux termes de l'entente, le WOHC peut réduire les paiements mensuels en cas d'interruption de service.

L'entente de projet permet au WOHC de vérifier environ tous les trois mois les systèmes d'assurance de la qualité et de gestion du partenaire du secteur privé, y compris les plans de service pertinents ainsi que les manuels et procédures utilisés par l'entrepreneur. Le WOHC peut aussi effectuer d'autres vérifications périodiques ou ponctuelles s'il le juge approprié, et il peut examiner le rendement du partenaire du secteur privé.

Au moment de notre vérification, le partenaire du secteur privé avait établi la ligne directe et présentait des rapports mensuels de surveillance du rendement. L'entrepreneur a également mené le premier sondage sur la satisfaction des utilisateurs en février 2008. Le WOHC a indiqué qu'il était en train d'établir des procédures pour la surveillance formelle du rendement du partenaire du secteur privé.

Volumes de service

L'entente de projet établissait des volumes de service repères pour certains services non cliniques (linge de maison et buanderie, alimentation des patients et gestion du matériel). L'entrepreneur doit présenter des factures mensuelles fondées sur ces volumes repères. Pour chaque mois durant lequel les volumes réels sont inférieurs à 95 % ou supérieurs à 105 % des volumes repères, un taux unitaire doit être appliqué à la différence, afin de calculer les ajustements à apporter aux paiements. Nous avons remarqué qu'aucun ajustement n'avait été apporté au cours du premier trimestre suivant l'ouverture de l'hôpital. Le WOHC nous a informés qu'il prévoyait d'apporter ces ajustements le 31 mars 2008, qui correspond à la fin de l'exercice financier de l'hôpital. Selon l'entente de projet, le WOHC peut vérifier les volumes déclarés par l'entrepreneur; l'hôpital n'avait toutefois pas établi de procédures de vérification précises.

À l'heure actuelle, le transport des patients à l'intérieur de l'hôpital n'est pas assujetti à ces ajustements trimestriels. Le prix que le partenaire du secteur privé peut demander pour ce service est fixé dans l'entente, et aucun ajustement n'est permis, sauf si le contrat est modifié. Le prix demandé par l'entrepreneur, fondé sur le volume d'environ 56 000 tâches de transport par année d'abord estimé par le WOHC dans la DP, s'établissait à environ 9,3 millions de dollars pour les quatre premières années, après quoi le prix des services de soutien non cliniques pourra être modifié (voir la section Estimation des coûts des services non cliniques). Au moment de notre vérification, le WOHC et l'entrepreneur envisageaient de modi-

fier l'entente de projet afin de tenir compte des grandes différences entre le nombre réel de tâches de transport et le nombre estimé dans la DP. L'entrepreneur proposait d'établir des volumes repères pour le transport qui variaient entre les 194 000 déplacements projetés – ce qui correspond à une hausse d'environ 250 % – pour 2007-2008 et les 246 000 déplacements projetés pour 2011-2012. Si les volumes réels dépassaient les volumes repères, il aurait droit à un paiement additionnel. À la fin de nos travaux sur le terrain, le WOHC et le partenaire du secteur privé poursuivaient les négociations sur ce point.

PART LOCALE DES COÛTS D'IMMOBILISATIONS

Lorsque l'hôpital a ouvert ses portes en octobre 2007, certains se demandaient si le WOHC serait en mesure de payer la part locale des coûts d'immobilisations. En fait, il manquait des fonds, et le WOHC a demandé au Ministère de réviser la part locale. Dans l'annexe, nous recommandons notamment au Ministère de s'assurer que les hôpitaux ont mis en place un plan réaliste pour relever la part locale convenue avant d'approuver les projets.

Selon l'entente de financement conclue en 2004 avec la province, la part locale des coûts d'immobilisations de 1,3 milliard de dollars sur 25 ans que le WOHC devait payer s'élevait à 452 millions de dollars, ou environ 30 %. Le Ministère a octroyé au WOHC un crédit d'ajustement de la valeur égal à la différence entre le coût estimatif des travaux de conception et de construction par le gouvernement et le prix demandé par le soumissionnaire P3 choisi, qui tournait autour de 164 millions de dollars, ainsi que d'autres crédits totalisant près de 40 millions de dollars, réduisant la part locale à 248 millions de dollars. Au moment de notre vérification en 2008, le WOHC demandait au Ministère de retrancher 119 millions de dollars additionnels de la part locale des coûts d'immobilisations pour la construction du nouvel hôpital, qui passerait ainsi de 248 à 129 millions de dollars.

Outre les coûts d'immobilisations en construction, le WOHC avait engagé plus de 240 millions de dollars en coûts d'équipement et d'installation pour l'hôpital. Le Ministère avait auparavant accepté de payer plus de 175 millions de dollars au titre des coûts d'équipement et d'installation, laissant à WOHC le soin de fournir les 65 millions de dollars restants.

Vers la fin de notre vérification, le WOHC nous a informés qu'il avait assemblé des fonds d'environ 175 millions de dollars auprès des sources suivantes, ce qui laisse un manque à gagner – en supposant que sa demande est approuvée par le Ministère – d'environ 19 millions de dollars (129 millions de dollars + 65 millions de dollars = 175 millions de dollars) :

- Région de Peel – 37 millions de dollars
- revenus auxiliaires (provenant surtout des droits de stationnement) – 70 millions de dollars
- intérêts – 34 millions de dollars
- dons – 35 millions de dollars

Aux termes de la plus récente proposition du WOHC, et conformément au processus d'examen et d'ajustement des contributions prévu dans l'entente de financement, le Ministère financerait maintenant environ 90 % (1,3 milliard de dollars moins 129 millions de dollars sur les 25 années du contrat) des coûts d'immobilisations de l'hôpital. En outre, en vertu d'une entente existante, le Ministère financera environ 70 % (175 sur 240 millions de dollars) du coût de l'équipement.

TRANSPARENCE ET RESPONSABILISATION

Dans les transactions P3 telles que celle conclue par le WOHC et la province pour l'Hôpital de Brampton, il faut concilier le droit des contribuables à connaître le coût et d'autres détails de la transaction avec le désir du partenaire du secteur privé de protéger les renseignements de nature exclusive. Au moment où le WOHC a conclu la transaction P3, il n'y avait pas de politique standard sur les pratiques de

divulgation spécifiques aux ententes P3. Certains intervenants se sont dits préoccupés par le secret commercial entourant l'entente P3, bien que le WOHC ait révélé certains détails de la transaction dans ses états financiers publiés. Ces détails incluaient l'obligation totale envers le partenaire du secteur privé aux termes de l'entente P3, les coûts de conception et de construction, le taux d'intérêt sur le financement et le coût total des services non cliniques que le partenaire du secteur privé doit fournir sur la durée de l'entente. Le WOHC a également affiché un résumé de l'entente de projet sur son site Web.

D'autres renseignements et documents financiers, dont certains aspects des appels d'offres et des évaluations de l'optimisation des ressources, pourraient toutefois être mis à la disposition du public sans que soient révélés les renseignements commerciaux de nature exclusive. L'établissement d'une politique standard sur les pratiques en matière de divulgation est d'autant plus important que le gouvernement a conclu d'autres ententes P3 ou DMFA. Une approche uniforme à cet égard aidera non seulement à assurer la transparence mais aussi à rassurer les partenaires du secteur privé sur ce qui peut être divulgué et ce qui doit rester confidentiel. Nous notons d'ailleurs que Partnerships BC, l'organisme chargé de gérer les partenariats entre les secteurs public et privé au nom du gouvernement de la Colombie-Britannique, a affiché des lignes directrices en matière de divulgation sur son site Web. Ces lignes directrices, fondées sur les principes de la concurrence et de la transparence, recommandent les informations à divulguer à chaque étape du processus d'approvisionnement P3. Infrastructure Ontario a indiqué qu'elle avait élaboré une politique interne en matière de divulgation et que cette politique dictait les documents clés à afficher sur son site Web aux étapes importantes du projet, comme la demande de propositions, l'entente de projet et le rapport d'optimisation des ressources. Pour améliorer les pratiques de divulgation, l'organisme devrait envisager d'afficher également sur son site Web les normes et les critères de divulgation énoncés dans sa politique, ainsi que d'autres renseignements pertinents sur chaque projet, comme les rapports d'étape de même que l'estimation provisoire et l'état final des coûts.

Annexe – Recommandations concernant les futurs projets de développement de l'infrastructure P3

Enjeux cernés dans l'examen du Bureau du vérificateur général	Leçons apprises et recommandations	Réponse et pratiques en vigueur Infrastructure Ontario/MEI[1]/MSSLD[2]/WOHC
Décision d'adopter le modèle P3		
1. Il n'y a pas eu d'évaluation formelle des coûts et avantages respectifs des différentes options d'approvisionnement.	Les coûts et avantages respectifs des différentes options d'approvisionnement doivent être évalués. Il faut envisager d'étendre la participation et l'expertise d'Infrastructure Ontario à tous les projets d'infrastructure.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure recommande d'investir dans des projets particuliers par le biais du processus de planification de l'infrastructure, qui fait partie du processus annuel de planification budgétaire. Chaque projet est évalué par rapport aux priorités stratégiques afin d'en assurer la conformité à ReNouveau Ontario, le plan gouvernemental prévoyant l'investissement de 30 milliards de dollars sur cinq ans dans l'infrastructure. Les décisions en matière d'investissement sont prises indépendamment de l'évaluation des options d'approvisionnement. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure procède aussi à une évaluation préliminaire des projets afin de déterminer s'ils peuvent se prêter à la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) et s'ils devraient être attribués à Infrastructure Ontario. Lorsqu'un projet lui est confié, Infrastructure Ontario effectue une évaluation de l'optimisation des ressources pour comparer les coûts et avantages de l'approvisionnement traditionnel et de l'approche DMFA. Une évaluation de l'optimisation des ressources précède le lancement d'une demande de propositions. Certains projets DMFA sont redevenus des projets traditionnels à la suite de l'évaluation de l'optimisation des ressources.
2. Le nombre d'entrepreneurs ontariens qui sont en mesure d'entreprendre de grands projets institutionnels est limité. Le regroupement des services d'immobilisations et de soutien opérationnel pourrait avoir sapé davantage la concurrence et nui à l'optimisation des ressources.	Il faut procéder à une évaluation globale du marché avant d'opter pour une entente DMFA.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : Depuis sa création, Infrastructure Ontario procède systématiquement à des évaluations de marché et des consultations pour s'assurer qu'il existe une capacité appropriée sur le marché. Le plan de gestion du portefeuille est examiné et ajusté à intervalles fréquents pour tenir compte de la capacité des entrepreneurs, des sous-traitants, des prêteurs, des investisseurs, des services d'entretien, etc.

1. Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure
2. Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Enjeux cernés dans l'examen du Bureau du vérificateur général	Leçons apprises et recommandations	Réponse et pratiques en vigueur Infrastructure Ontario/MEI[1]/MSSLD[2]/WOHC
Évaluation de l'optimisation des ressources		
3. L'évaluation de l'optimisation des ressources (EOR) n'était pas fondée sur une analyse de tous les facteurs et critères pertinents et a été faite trop tard pour apporter des améliorations au processus d'approvisionnement.	L'EOR doit se fonder sur des critères clairs et pertinents et être faite au tout début du processus d'approvisionnement.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : En 2007, Infrastructure Ontario a publié sa méthodologie d'EOR. Cette méthodologie indique tous les coûts et risques à prendre en compte dans l'EOR. Tous les coûts et risques prévus sont documentés et examinés par des tiers conseillers pour assurer le maintien d'un niveau de transparence approprié tout au long du processus. Infrastructure Ontario effectue une EOR à trois étapes du processus d'approvisionnement : 1) avant le lancement de la DP; 2) avant l'attribution du contrat (sélection du soumissionnaire préféré); 3) à la fin de l'exercice financier.
4. L'EOR pourrait être perçue comme subjective, car seule l'approche P3 permettait au WOHC d'obtenir des fonds pour un nouvel hôpital.	La comparaison des coûts selon l'approvisionnement traditionnel et selon la formule DMFA doit suivre un processus objectif.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : Infrastructure Ontario a produit un guide d'EOR accessible au public qui uniformise la méthodologie à employer pour analyser les projets DMFA et réduire les risques de subjectivité. La méthodologie comprend une évaluation des coûts DMFA. La méthodologie a récemment été examinée par la Division de vérification interne de l'Ontario du ministère des Finances, qui l'a jugée appropriée.
5. Le Ministère a établi un processus approprié de contrôle préalable pour examiner le travail des consultants du WOHC, mais il n'a pas donné suite aux conclusions des examinateurs.	Des mesures appropriées doivent être prises en temps opportun pour régler les problèmes relevés lors du processus de contrôle préalable.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : Infrastructure Ontario a établi un processus de contrôle préalable robuste incluant une structure de gouvernance qui gère et surveille l'approbation des étapes clés du projet et le processus décisionnel connexe. Des procédures sont en place pour examiner et documenter les leçons tirées de chaque projet et y donner suite. En outre, la direction surveille de près les problèmes liés aux projets en passant par différents groupes de travail et en lisant les rapports sur les projets afin de régler les problèmes en temps opportun.

1. Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure
2. Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Enjeux cernés dans l'examen du Bureau du vérificateur général	Leçons apprises et recommandations	Réponse et pratiques en vigueur Infrastructure Ontario/MEI[1]/MSSLD[2]/WOHC
6. En comparant les coûts de conception et de construction selon l'approvisionnement traditionnel et selon le modèle P3, l'hôpital a supposé qu'il n'y aurait pas de financement selon l'approche traditionnelle, mais que les coûts de conception et de construction seraient financés selon la formule P3.	Pour que toutes les options soient dûment prises en compte, la décision de construire et la décision de financer doivent être prises séparément.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure évalue chaque projet pour s'assurer qu'il est conforme aux priorités stratégiques et à ReNouveau Ontario, le plan gouvernemental prévoyant l'investissement de 30 milliards de dollars sur cinq ans dans l'infrastructure. Les décisions d'investissement sont prises indépendamment de l'évaluation des options d'approvisionnement. Infrastructure Ontario a élaboré et publié une méthodologie d'EOR standard qui tient compte des coûts de financement selon les deux modèles d'approvisionnement – DMFA et traditionnel.
7. Transfert des risques : • L'effet modérateur d'un contrat d'approvisionnement traditionnel bien structuré sur les risques de dépassement des coûts aurait dû faire l'objet d'un examen plus attentif, étant donné que les entrepreneurs étaient les mêmes quel que soit le modèle d'approvisionnement. • 95 millions de dollars en risques transférables au secteur privé n'étaient pas réalisables, car l'entente de projet pour les services non cliniques prévoit une révision des prix.	Tous les facteurs pertinents, dont ceux qui atténuent les risques, doivent être pris en compte dans l'attribution des risques transférables. L'expérience acquise dans le cadre des projets DMFA antérieurs doit aussi être mise à profit dans la mesure du possible. Le transfert des risques doit être appuyé par les modalités de l'entente de projet.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : Le modèle DMFA utilisé par Infrastructure Ontario quantifie les risques que le secteur public continuerait de courir selon le modèle d'approvisionnement traditionnel à l'aide d'une matrice de répartition des risques fondée sur des données empiriques. Infrastructure Ontario veille à ce que les ententes de projet soient structurées de façon à ce que les risques soient assumés par la partie la mieux placée pour les gérer. Les ententes de projet d'Infrastructure Ontario ont été uniformisées pour tenir compte des leçons tirées des projets antérieurs aux fins de l'amélioration continue.
8. Les coûts additionnels associés à l'approche P3, y compris les différences dans les taux d'intérêt et autres coûts de transaction du secteur privé et du gouvernement, auraient dû être pris en compte dans le processus décisionnel.	Tous les coûts importants associés à l'approche DMFA doivent être pris en compte dans le processus décisionnel.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : Tous les coûts associés à l'approche DMFA, dont les coûts de transaction, les coûts de financement et les réserves pour éventualités, sont pris en compte dans l'évaluation des options d'approvisionnement. Les coûts typiques associés à l'approche DMFA comprennent notamment les coûts de financement par le secteur privé, les réserves pour éventualités du secteur privé, les coûts de préparation des soumissions, les frais associés aux véhicules spécialisés et les frais de consultation.

1. Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure
2. Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Enjeux cernés dans l'examen du Bureau du vérificateur général	Leçons apprises et recommandations	Réponse et pratiques en vigueur Infrastructure Ontario/MEI[1]/MSSLD[2]/WOHC
[illegible]		
9. De nombreux conseillers engagés par le WOHC étaient des fournisseurs uniques, et les contrats n'avaient ni durée déterminée ni prix plafond.	Pour engager les conseillers au meilleur prix possible, il faut suivre un processus de sélection concurrentiel. Il faut définir les missions et préparer des contrats précisant les produits à livrer. Il faut surveiller le travail des conseillers et mettre en place un processus de transfert des connaissances.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : Infrastructure Ontario s'est donné une rigoureuse politique d'approvisionnement interne. Tous les contrats sont à prix fixe. En général, les contrats à fournisseur unique sont réservés aux cas dans lesquels les efforts déployés pour effectuer un achat concurrentiel n'ont pas porté fruit – par exemple, les services consultatifs d'assurance – et représentent moins de 3 % des contrats attribués au cours des deux dernières années. La structure de gouvernance des projets mise en place par Infrastructure Ontario comprend des procédures pour examiner et documenter les leçons tirées de chaque projet et y donner suite. En outre, la direction surveille de près les problèmes liés aux projets en passant par différents groupes de travail et en lisant les rapports sur les projets afin de régler les problèmes en temps opportun. En conséquence de l'engagement d'Infrastructure Ontario à améliorer et normaliser continuellement ses processus, les coûts par projet des services consultatifs ont tendance à diminuer.
[illegible]		
10. Le WOHC n'a pas encore établi de procédures pour surveiller le rendement de son partenaire du secteur privé.	Les hôpitaux doivent mettre en place des procédures qui leur permettent de vérifier le rendement des entrepreneurs. Les ajustements résultants au paiement unitaire doivent être apportés en temps opportun.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario/WOHC : Infrastructure Ontario est en train d'élaborer un guide détaillé à l'intention des hôpitaux sur la bonne façon d'administrer l'entente de projet. Infrastructure Ontario s'emploie également à coordonner l'établissement d'un service de dépannage qui permettra aux hôpitaux de poser des questions et de recevoir en temps opportun des conseils pertinents sur les recours disponibles. En ce qui concerne la surveillance du rendement de l'entrepreneur responsable de l'Hôpital de Brampton, le WOHC a établi des processus formels pour la gestion des questions opérationnelles quotidiennes, l'examen du rendement et les discussions stratégiques. Le WOHC s'emploie également à établir un programme pour la vérification du rendement du partenaire du secteur privé et de son programme de surveillance et d'assurance de la qualité, en plus d'élaborer un guide à l'intention des administrateurs de l'entente de projet.

1. Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure
2. Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Enjeux cernés dans l'examen du Bureau du vérificateur général	Leçons apprises et recommandations	Réponse et pratiques en vigueur Infrastructure Ontario/MEI[1]/MSSLD[2]/WOHC
[illegible]		
11. Au début, il manquait beaucoup de fonds au WOHC pour payer sa part des coûts de conception et de construction et de l'équipement. Le gouvernement devra fournir la différence.	Avant d'approuver la construction d'un nouvel hôpital, le gouvernement doit procéder à une évaluation plus complète afin de déterminer si le plan de l'hôpital pour payer la part locale du financement est réaliste.	Réponse du MSSLD : Lorsqu'il évalue le plan de financement de la part locale, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit concilier un certain nombre de facteurs, dont la nécessité du projet, l'indexation des coûts et le processus d'approvisionnement, avec le temps requis pour rassembler la part locale du financement, la probabilité de réalisation des revenus projetés et les risques associés à l'indexation des coûts dans la période intermédiaire. Selon la politique provinciale mise à jour sur la part locale, dans la plupart des cas, les hôpitaux paient essentiellement 10 % des coûts de construction et de conception et 100 % des coûts de l'équipement.
[illegible]		
12. Il n'y avait pas de politique standard sur les pratiques en matière de divulgation spécifiques aux ententes P3.	Afin d'assurer la transparence, Infrastructure Ontario doit établir et communiquer une politique en matière de divulgation des renseignements sur les projets DMFA.	Réponse du MEI/Infrastructure Ontario : L'engagement d'Infrastructure Ontario à faire preuve de transparence repose sur les principes énoncés dans le cadre *Pour un avenir meilleur* du gouvernement. Infrastructure Ontario a mis en place une politique en matière de divulgation qu'elle respecte pour tous les projets. Conformément à cette politique, les demandes de qualifications sont affichées sur MERX, tandis que les demandes de propositions, les ententes de projet et les rapports d'optimisation des ressources sont accessibles au public sur le site Web d'Infrastructure Ontario.

1. Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure
2. Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Chapitre 3
Section
3.04

Organismes de services de santé mentale pour enfants et jeunes

Contexte

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse a dépensé quelque 502 millions de dollars en 2007-2008 dans le cadre de son programme de Services de santé mentale pour enfants et jeunes. De ce montant, 434 millions de dollars (86 %) ont été versés sous forme de paiements de transfert à environ 440 bénéficiaires, dont approximativement 370 ont une relation de financement suivie avec le Ministère. Les 40 plus importants bénéficiaires ont reçu environ la moitié des paiements de transfert totaux.

Au nombre des bénéficiaires de paiements de transfert, on compte des organismes qui fournissent des services de santé mentale aux enfants et aux jeunes, 17 programmes de consultation externe en milieu hospitalier, ainsi que des organismes à but non lucratif et des organismes de services autochtones et des Premières nations, y compris 27 centres d'amitié. Un financement est également fourni au Programme de télépsychiatrie pour les enfants et les jeunes de l'Ontario, qui donne accès à des services de santé mentale aux collectivités des régions rurales et éloignées où il y a un manque de services, de même qu'au Centre d'excellence provincial en santé mentale des enfants et des ados situé au Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario, qui diffuse de l'information concernant les pratiques fondées sur les faits.

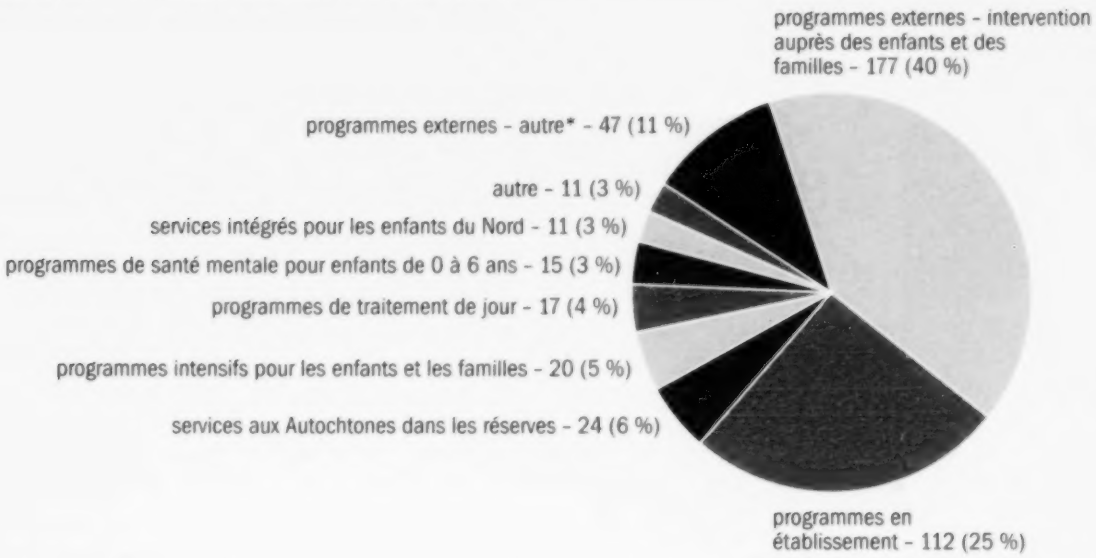
En outre, le Ministère exploite directement deux établissements de santé mentale pour enfants et jeunes, soit le Centre régional Thistletown, à Etobicoke, et le Child and Parent Resource Institute, à London.

En général, ces organismes fournissent des services à des enfants et à des jeunes (âgés au plus de 18 ans) ayant des besoins en matière de santé mentale ou des troubles mentaux et pouvant avoir des démêlés avec la justice, et à des enfants qui reçoivent peut-être déjà des services d'une gamme d'autres systèmes de services, comme la protection de l'enfance et le système de justice pour adolescents. Les services types comprennent l'admission et l'évaluation, le counseling de groupe, individuel et familial, des programmes de traitement en établissement ou de jour, et l'intervention d'urgence. (Les dépenses selon le type d'activité sont indiquées à la Figure 1).

Bien que les paiements de transfert annuels nets aient crû d'environ 119 millions de dollars depuis notre dernière vérification du programme de Services de santé mentale pour enfants et jeunes du Ministère en 2003 (ils sont passés de 315 millions en 2003 à 434 millions en 2007-2008), le tiers de l'augmentation, soit environ 40 millions de dollars, découle de hausses du financement de base versé à des organismes communautaires; le

Figure 1 : Dépenses des organismes de SSMEJ selon le type d'activités en 2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



* Programmes externes – autre comprennent notamment les traitements pour enfants, les services d'intervention d'urgence, les traitements ambulatoires et les mécanismes d'accès.

reste est attribuable à de nouvelles initiatives liées au programme ou au transfert d'activités vers le programme ou hors de celui-ci.

Objectif et portée de la vérification

Si la vérification de 2003 portait sur la gestion du programme de Services de santé mentale pour enfants par le Ministère, dans la vérification de l'optimisation des ressources de cette année, nous avons mis l'accent sur les organismes particuliers offrant ces services. La vérification a été menée notamment en raison d'une demande émanant de Santé Mentale pour Enfants Ontario (une association qui regroupe 87 organismes bénéficiaires de paiements de transfert offrant des services de santé mentale aux enfants et aux jeunes). Nous avons pu procéder à des vérifications dans des organismes distincts étant donné l'élargissement, le 1er avril 2005, du mandat du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, qui prévoit l'exécution de vérifications de l'optimisation des ressources d'organismes du secteur parapublic bénéficiaires de paiements de transfert.

Notre vérification avait pour objectif d'évaluer si les organismes de services de santé mentale pour enfants et jeunes (SSMEJ) disposaient des politiques et des procédures adéquates pour s'assurer :

- que les enfants nécessitant des services de santé mentale reçoivent les soins appropriés en temps opportun, conformément aux exigences législatives et autres du programme;
- que les fonds fournis par le Ministère sont dépensés avec prudence dans le respect des principes d'économie et d'efficience.

Notre vérification comprenait un examen et une analyse des procédures administratives et des dossiers pertinents ainsi que des entrevues avec le personnel, effectués lors de visites à quatre organismes de SSMEJ : le Hincks-Dellcrest Treatment Centre à Toronto; les Associated Youth Services de Peel; les Kinark Child and Family Services, qui desservent les régions de York et de Durham ainsi que les comtés de Simcoe, de Peterborough et de Northumberland, et qui exploitent également un établissement de

traitements en milieu fermé à Oakville acceptant des jeunes de toutes les régions de l'Ontario; et le Bureau des services à la jeunesse d'Ottawa. Trois de ces organismes étaient membres de Santé Mentale pour Enfants Ontario; un ne l'était pas. Les quatre organismes recevaient quelque 42 millions de dollars en financement du Ministère, soit environ 10 % des fonds totaux octroyés dans le cadre du programme de SSMEJ aux organismes de SSMEJ bénéficiaires de paiements de transfert.

En outre, nous avons rencontré des représentants principaux de Santé Mentale pour Enfants Ontario afin d'obtenir des renseignements sommaires et de mieux comprendre les enjeux dans le secteur des services de santé mentale pour enfants. Nous avons également retenu les services d'un universitaire spécialiste des services de santé mentale pour enfants et jeunes afin qu'il nous aide dans l'exécution de la vérification, et discuté avec un pédopsychiatre possédant une vaste expérience du domaine.

Avant d'amorcer notre vérification, nous avons élaboré les critères à employer pour atteindre nos objectifs. Ces critères ont été examinés et approuvés par les représentants des conseils d'administration et la haute direction des quatre organismes visités.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé des objectifs, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Enfin, nous avons conçu et exécuté des tests et des procédures afin de satisfaire à nos objectifs et critères de vérification.

Nous avons également rencontré le personnel des Services de vérification interne du Ministère durant l'étape de planification de notre vérification. Toutefois, étant donné qu'il n'a réalisé récemment de vérification ni du programme de Services de santé mentale pour enfants et jeunes du Ministère ni des organismes en question, nous n'avons pu faire appel à son travail pour diminuer la portée de notre vérification.

Résumé

Il ne fait aucun doute que les organismes de services de santé mentale pour enfants et jeunes évoluent dans un contexte difficile. Au fil des ans, ils ont fonctionné sans bénéficier d'un mandat prescrit par la loi et d'un financement obligatoire pour leurs services. En outre, le Ministère a fourni peu d'orientation concernant le genre de services devant être offerts et les normes de service acceptables, ce qui comprend les exigences en matière d'accès aux services et de mesures du rendement. Par conséquent, les organismes ont fonctionné avec une autonomie considérable, ce qui s'est traduit, tant à l'échelon des régions qu'à celui de la province, par un ensemble de services disparates destinés aux enfants ayant des problèmes de santé mentale.

Le Ministère a rendu public en 2006 un nouveau cadre stratégique des services de santé mentale pour enfants et jeunes, intitulé « Une responsabilité partagée », qui propose l'apport d'un certain nombre de changements à ce secteur de services afin de remédier à bon nombre des problèmes constatés. Toutefois, ces changements doivent être mis en œuvre au cours des 10 prochaines années, et l'on ne sait pas encore avec certitude si c'est au Ministère ou aux organismes qu'il incombera de prendre l'initiative et de s'assurer que les changements proposés sont apportés en temps opportun.

Dans l'intervalle, en ce qui concerne les services particuliers offerts par les organismes, nous avons constaté que ceux-ci doivent :

- envisager d'investir dans les initiatives de dépistage rapide, en partenariat avec les conseils scolaires locaux;
- utiliser un moins grand nombre de points d'accès, ou déployer des efforts de collaboration accrus pour évaluer et aiguiller les personnes et établir l'ordre de priorité des cas,

particulièrement en ce qui a trait aux services externes, pour aider à faire en sorte que les besoins soient évalués de façon uniforme et que les personnes ayant les besoins les plus urgents reçoivent les services les plus appropriés parmi ceux pouvant être offerts;

- maintenir de l'information plus complète et plus cohérente sur les listes d'attente en fonction des personnes, et collaborer avec le Ministère pour veiller à ce que celui-ci reçoive des renseignements fiables pouvant l'aider à évaluer l'étendue des besoins en matière de service qui ne sont pas satisfaits;
- élaborer des normes de gestion raisonnable des cas pour la prestation d'un vaste éventail de services externes, et mettre en œuvre un processus interne d'évaluation de la qualité ou d'examen par les pairs pour veiller au respect de ces normes;
- recueillir et communiquer des renseignements plus significatifs et cohérents concernant les mesures quantitatives des résultats. Par ailleurs, si la Child and Adolescent Functional Assessment Scale (échelle d'évaluation fonctionnelle pour les enfants et les adolescents), qui fournit de l'information tirée d'évaluations effectuées au début et à la fin de la prestation du service, constitue une composante importante de la mesure des résultats et de la mise en œuvre d'une prestation des services fondée sur les faits, il est également nécessaire d'établir des points de repère qualitatifs pour les personnes ou les types de programme en fonction desquels on pourra comparer les résultats obtenus.

En outre, les organismes nous ont informés qu'étant donné qu'il n'y a eu que peu d'augmentations, voire aucune augmentation du tout, du financement de leurs programmes de base – ce qui comprend les activités administratives – ces 10 dernières années, ils ont eu beaucoup de difficulté à maintenir leurs services de base. Pour y arriver, ils ont dû « prendre à Pierre pour donner à Paul », c'est-à-dire réaffecter des fonds à d'autres fins que celles auxquelles ils étaient destinés à l'origine. Malgré les contraintes financières actuelles, les organismes doivent se montrer plus vigilants et veiller à optimiser les ressources, ainsi que faire la preuve de l'optimisation des ressources. Voici nos recommandations à cet égard :

- Les organismes doivent mettre en place ou adopter des pratiques d'achat en régime de concurrence et s'assurer que toutes les factures à payer contiennent des renseignements suffisamment détaillés pour établir le caractère raisonnable des montants facturés et qu'elles ont fait l'objet d'une approbation appropriée avant le paiement.
- Les organismes devraient acquérir des véhicules à l'usage du personnel seulement lorsque cela s'avère nécessaire et économique. Ils devraient également renforcer les contrôles concernant les remboursements octroyés au personnel pour l'utilisation de voitures privées aux fins du travail, afin de s'assurer que les montants remboursés sont raisonnables dans les circonstances.
- Les organismes et le Ministère doivent préciser leurs responsabilités lorsque les organismes agissent à titre de véhicules servant à transférer des fonds ministériels à un tiers, particulièrement dans les cas où ni le Ministère ni l'organisme concerné n'a de relation contractuelle avec le bénéficiaire final.
- Les organismes doivent, en consultation avec le Ministère, renforcer les structures de gouvernance et de reddition de comptes des conseils d'administration.
- Les organismes doivent établir des points de repère raisonnables en matière de charge de travail leur permettant de soutenir les niveaux de dotation globaux.
- Les organismes devraient examiner la possibilité de recourir à une approche davantage axée sur la collaboration relativement à l'élaboration et au maintien de systèmes informatisés de renseignements.

RÉPONSE GLOBALE DES ORGANISMES

Il s'agit d'une réponse consolidée présentant les points de vue des quatre organismes vérifiés, de concert avec celui de Santé Mentale pour Enfants Ontario (SMEO). Bien qu'il y ait des domaines précis faisant l'objet d'un consensus, il y en a d'autres qui nécessitent des explications et des justifications additionnelles à l'appui des décisions prises par les organismes.

Il a été dûment pris en compte, dans la vérification de l'optimisation des ressources, de notre affirmation selon laquelle le financement de base des services de santé mentale offerts aux enfants à l'échelle de la province s'est dégradé durant la dernière décennie. Étant donné qu'il n'y a eu que peu d'augmentations, voire aucune augmentation du tout, du financement annuel des programmes de base des organismes ces 10 dernières années, les organismes ont eu beaucoup de difficulté à maintenir leurs services de base. Cette diminution du financement s'est traduite par une réduction des services aux enfants nécessitant un soutien en santé mentale, particulièrement en ce qui concerne les programmes d'intervention rapide visant à traiter les enfants avant que les problèmes de santé mentale ne deviennent graves, ainsi que par des réductions du personnel. En outre, le manque de financement a nui à l'établissement d'une infrastructure et d'une capacité administrative en matière notamment de ressources humaines, de finances et d'évaluation, malgré la croissance des programmes et la complexité accrue de la prestation des services à l'échelle du système.

Le vérificateur général reconnaît également que les services de santé mentale pour enfants sont offerts, dans cette province, sans l'appui d'un mandat prescrit par la loi. Par conséquent, il n'y a aucune exigence de financement obligatoire visant les organismes de services de santé mentale ni aucune norme concernant la diversité et le niveau des services offerts dans la province.

La présente vérification a été une expérience riche en enseignements pour tous ceux qui y ont participé. Les organismes de services de santé mentale pour enfants sont dévoués à leurs tâches et continuent de veiller à ce que les meilleurs services possibles soient offerts aux enfants, aux jeunes et aux familles. Il ne fait aucun doute que les constatations découlant de la vérification aideront à façonner l'avenir de l'ensemble des organismes de services de santé mentale pour enfants. Nous sommes heureux d'avoir la possibilité de répondre aux constatations et aux recommandations formulées, ainsi que de fournir des renseignements détaillés sur les services de santé mentale destinés aux enfants.

Constatations détaillées de la vérification

APERÇU DE LA SITUATION CONCERNANT LA SANTÉ MENTALE DES ENFANTS

Selon des données de recherche, de 15 % à 21 % des enfants et des jeunes au Canada souffrent d'une forme ou d'une autre de trouble mental s'accompagnant de symptômes importants ou d'une déficience notable et nécessitant un type d'intervention quelconque. Par conséquent, on estime que le nombre approximatif d'enfants et de jeunes en Ontario ayant au moins un trouble mental pouvant être diagnostiqué se situe entre 467 000 et 654 000, et certains éléments indiquent qu'il y a augmentation de la fréquence et de la gravité des troubles. Par exemple, le suicide occupe le second rang des causes de mortalité chez les 10 à 19 ans en Ontario, et on observe une hausse constante du taux de suicide chez les jeunes.

Les troubles mentaux englobent des problèmes sociaux, émotifs, comportementaux et psychiatriques tels que :

- l'anxiété;

- la dépression;
- le trouble des conduites;
- le trouble d'hyperactivité avec déficit de l'attention (THDA) et le trouble déficitaire de l'attention (TDA);
- l'acte autodestructeur.

On estime également que seulement un enfant ou jeune sur six ayant un trouble mental reçoit un type quelconque de service de santé mentale. Cela est attribuable en partie à la difficulté d'identifier les enfants et les jeunes ayant des problèmes de santé mentale et de les aiguiller vers les services appropriés, et au fait que le secteur n'a pas la capacité de répondre à la totalité de la demande en matière de services de santé mentale.

Le fait de ne pas répondre aux besoins d'un enfant ayant un problème de santé mentale peut éventuellement se traduire par de mauvais résultats scolaires, des démêlés avec la justice, l'abus d'alcool ou d'autres drogues et l'incapacité de vivre de façon autonome ou de conserver un emploi. Bon nombre de ces problèmes persistent à l'âge adulte et se répercutent souvent sur la génération suivante.

Contrairement aux deux autres principaux volets des services du Ministère destinés aux enfants et aux jeunes – le service de bien-être de l'enfance, régi par la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, et le service de justice pour les jeunes, régi par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* –, les services de santé mentale pour enfants et jeunes ne bénéficient pas d'un mandat prescrit dans la loi; ils sont plutôt promulgués au moyen d'une sensibilisation des professionnels et des avocats qui constatent les besoins des enfants et des jeunes en matière de services de santé mentale et les difficultés des familles aux prises avec des problèmes de troubles mentaux. L'offre de services de santé mentale pour enfants est donc limitée par la capacité existante du système, qui est largement déterminée par le montant et la répartition des fonds ministériels, plutôt que par les besoins.

Les organismes offrent un vaste ensemble de services et de mesures de soutien aux enfants, aux jeunes et aux familles, qui vont des pratiques essentiellement cliniques et médicales à une variété de services sociaux fournis par des organismes communautaires. Ces services et mesures de soutien comprennent :

- l'admission, l'évaluation et l'aiguillage;
- les programmes de formation au rôle de parent;
- le counseling de groupe, individuel et familial;
- les programmes de traitements de jour;
- les programmes de soins et de traitements en établissement;
- l'intervention d'urgence;
- l'inscription à des programmes de loisirs et de sports.

ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE SERVICES

Avant les années 1970, les enfants ayant des problèmes de santé mentale graves étaient traités en établissement, tandis que ceux qui étaient atteints de troubles mentaux moins graves ne recevaient la plupart du temps aucun traitement. En fait, ce n'est qu'en 1970 qu'a été officiellement établi un secteur de la santé mentale des enfants, avec la création de la Direction des services à l'enfance du ministère de la Santé, à titre expérimental. À la fin des années 1970, le programme a été transféré à la Division des services à l'enfance du ministère des Services sociaux et communautaires.

Cependant, en raison notamment de l'absence d'un mandat prescrit par la loi, les services de santé mentale pour enfants n'ont pas évolué de façon coordonnée et uniforme à l'échelle de la province, et ils n'ont pas été fondés sur des données indiquant les services devant être offerts en fonction des collectivités et des types de troubles mentaux. Nous croyons comprendre que le Ministère dirige à l'heure actuelle un projet de mise en correspondance des services qui orientera l'évolution des services et du système à l'avenir.

La plupart des services offerts dans le cadre du programme de Services de santé mentale pour enfants et jeunes sont fournis par des organismes autonomes et à but non lucratif bénéficiaires de

paiements de transfert, dirigés par des conseils d'administration formés de bénévoles. Les services offerts par les différents organismes dépendent habituellement des besoins perçus par ceux-ci, de la capacité des organismes de fournir les services souhaités, ainsi que de la disponibilité de fonds ministériels. Cela a donné lieu, dans une large mesure, à un ensemble disparate de services de santé mentale pour enfants à l'échelle de la province.

La création du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, en 2004, visait d'une part à corriger cette situation et à fournir un leadership sur les questions relatives aux enfants et aux jeunes, et d'autre part à assurer l'établissement d'un système de services et de soutien aux enfants, aux jeunes et aux familles qui soit mieux coordonné, plus efficace et plus efficient.

À l'heure actuelle, un certain nombre de mécanismes permettent d'accéder à des services de santé mentale destinés aux enfants et aux jeunes, soit : le programme de Services de santé mentale pour enfants et jeunes, qui finance un vaste ensemble de services; le système médical – sous la coordination des Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) – qui assure la prestation de services hospitaliers financés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée; dans une moindre mesure, les sociétés d'aide à l'enfance et les conseils scolaires; l'achat de services directement auprès de fournisseurs du secteur privé.

Les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont indépendants du Ministère et sont responsables de la gestion de leurs activités quotidiennes. Ils concluent des marchés de services annuels avec neuf bureaux régionaux du Ministère. Ces marchés stipulent, entre autres choses, les services que fournira l'organisme ainsi que le montant du financement qu'il peut s'attendre à recevoir.

Bien que le Ministère, de son plein gré, ne se mêle pas du fonctionnement quotidien des organismes, il lui incombe de surveiller la quantité et la qualité des services offerts afin de favoriser l'atteinte des résultats souhaités et de veiller à ce que les dépenses des fonds ministériels soient justifiées de façon satisfaisante. Le processus de surveillance du Ministère comprend des communications régulières avec le personnel des organismes, ainsi que l'examen et l'approbation des rapports trimestriels et annuels sur les finances et les services soumis par chacun des organismes.

VÉRIFICATIONS PRÉCÉDENTES DU PROGRAMME DE SERVICES DE SANTÉ MENTALE POUR ENFANTS – 1997 ET 2003

Il était ressorti de nos précédentes vérifications de la surveillance du programme de Services de santé mentale pour enfants par le Ministère, en 1997 et 2003, que celui-ci n'effectuait pas une surveillance et une évaluation adéquate de la qualité des services offerts par les organismes. Nous étions donc d'avis que le Ministère ne pouvait avoir l'assurance que les enfants vulnérables recevaient les soins et l'aide dont ils avaient besoin. Plus particulièrement, nous avions constaté ce qui suit :

- Pour la vaste majorité des programmes financés de services de santé mentale pour enfants, on n'avait pas élaboré de normes définissant un service acceptable ni de critères permettant d'évaluer la qualité des services.
- On n'avait pas établi de normes d'accès aux services, et le Ministère ne pouvait accéder à l'information sur les listes d'attente ou ces renseignements ne lui étaient pas fournis.
- Le Ministère ne procédait pas à une mesure efficace du rendement en fonction de cibles de rendement pertinentes.
- Le Ministère ne disposait pas de l'information requise pour prendre des décisions éclairées en matière de financement. Dans la plupart des cas, le Ministère continuait de fournir aux organismes le même financement de base que celui versé les années précédentes, sans évaluer si ce financement correspondait à la demande de services et à la valeur des services offerts.
- Le processus du Ministère visant à examiner et à approuver les dépenses des organismes

en fin d'exercice ne permettait pas de détecter efficacement les dépenses inappropriées ou excessives.

En février 2004, le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience afin de discuter des sujets soulevés dans notre *Rapport annuel 2003*. Lors de l'audience, les hauts fonctionnaires du Ministère ont indiqué qu'ils étaient largement d'accord avec les questions que nous avions abordées et qu'au nombre de leurs objectifs prioritaires figuraient l'offre d'une meilleure orientation aux organismes relativement aux services de santé mentale, la surveillance de la prestation de ces services et l'évaluation des résultats du point de vue des enfants recevant les services. Le Ministère a également reconnu qu'il n'avait pas examiné attentivement depuis un certain temps déjà les services offerts par chacun des organismes, et que sans les renseignements découlant d'un tel examen, il lui était difficile de savoir, par exemple, où se situaient toutes les lacunes en matière de service. Le Ministère a mentionné qu'il devait communiquer ses attentes aux organismes de façon beaucoup plus précise.

Afin de remédier à ces questions et à d'autres préoccupations, le Ministère a rendu public en novembre 2006 un nouveau cadre stratégique des services de santé mentale pour enfants et jeunes, intitulé « Une responsabilité partagée ». Le cadre énonce les objectifs et les priorités devant guider les changements qui seront apportés au secteur des services de santé mentale pour enfants durant la prochaine décennie. Les changements proposés visent à :

- mettre davantage l'accent sur la promotion de la santé, la prévention des maladies et le dépistage précoce des problèmes de santé mentale;
- accélérer la prestation de services aux enfants et aux jeunes;
- encourager la collaboration entre tous les secteurs de services aux enfants et aux jeunes et avec le secteur des services aux adultes;
- accroître l'uniformité de la prestation des services;
- favoriser le recours à « ce qui fonctionne en pratique »;
- accroître la responsabilisation globale dans le secteur des services de santé mentale pour enfants.

Le Ministère s'attend, une fois arrivé au terme de la période de mise en œuvre complète de 10 ans, à ce que le cadre stratégique permette d'obtenir des résultats plus définitifs et uniformes pour ce qui est de déterminer :

- qui a besoin des services et qui devrait être traité en priorité;
- le type de traitement requis et les traitements qui seront fournis;
- le type de résultats auxquels on peut s'attendre.

Outre ce cadre stratégique, le Ministère nous a informés que depuis notre dernière vérification en 2003, il avait :

- commencé à recueillir et à communiquer les renseignements sur les temps d'attente au niveau des organismes, des régions et de la province;
- établi le Centre d'excellence en santé mentale des enfants et des adolescents afin d'améliorer la base de données probantes aux fins de la planification et de la prestation des services de santé mentale;
- entrepris la mise en correspondance des programmes et des services de santé mentale afin d'établir un fondement pour la planification future;
- collaboré avec le ministère de l'Éducation dans le cadre de l'initiative Student Success Leadership afin d'établir des mécanismes de planification conjointe entre les conseils scolaires et les organismes de services de santé mentale.

PRESTATION DES SERVICES

Accès aux services

Les enfants et les jeunes qui présentent des symptômes de troubles mentaux sont le plus souvent aiguillés vers les services par l'un ou l'autre des quatre types d'intervenants suivants : les écoles, le système de bien-être de l'enfance, les familles et les médecins.

Afin de faciliter la prise de décisions uniformes au sujet des besoins des personnes et de déterminer qui a accès à un service particulier, le ministère des Services sociaux et communautaires a rendu public, en 1997, le document « Pour des services au service des gens », un cadre pour la prestation de services aux enfants et aux personnes ayant des déficiences développementales. Aux termes du cadre, chaque secteur dans lequel sont fournis des services de santé mentale aux enfants devait se doter d'un point de service unique ou d'un processus de collaboration permettant de décider lesquelles des personnes aiguillées vers le secteur concerné auront accès à des services et à un soutien en établissement particuliers. Bien que l'aiguillage vers des services externes ne s'accompagnait pas d'exigences obligatoires similaires, le cadre prévoyait une réduction du nombre de points de service ou un accroissement de l'effort de collaboration afin d'évaluer les personnes ayant des besoins dans un secteur particulier et d'établir l'ordre de priorité des cas, pour ensuite aiguiller ces personnes vers les services et le soutien externes appropriés qui étaient offerts.

En pratique, chacun des secteurs relatifs aux quatre organismes que nous avons visités avait établi un mécanisme d'accès ou un centre d'accès commun pour les services en établissement. Dans deux secteurs, il s'agissait d'un travail de collaboration dans le cadre duquel des représentants de chacun des fournisseurs de services en établissement se réunissaient régulièrement afin d'examiner l'ensemble des demandes pour ce type de services dans leur secteur et de déterminer l'admissibilité des personnes à ces services ainsi que le placement le plus approprié. Dans le troisième secteur, il incombait à un organisme d'évaluer l'admissibilité de toutes les personnes demandant des services en établissement et de déterminer le placement le plus approprié. Dans le cas du quatrième secteur, il y avait également un organisme responsable de la coordination des placements en établissement, mais ce processus ne donnait pas les résultats escomptés. Au lieu d'évaluer les personnes afin de déterminer leur admissibilité au placement en établissement et le placement le plus approprié, l'organisme aiguillait simplement les personnes vers un certain nombre de fournisseurs de services en établissement, à qui il revenait de déterminer l'admissibilité et de décider s'ils acceptaient les personnes dans leur programme.

Notre examen des mécanismes d'accès aux services externes pour les secteurs desservis par les quatre organismes que nous avons visités nous a permis de constater que ces mécanismes variaient considérablement :

- Dans un secteur, le centre d'accès local évaluait la plupart des personnes souhaitant recevoir des services et les aiguillait vers le programme de services externes le plus approprié relevant de leur champ de responsabilité.
- Dans les trois autres secteurs, il n'y avait pas d'effort centralisé ou de collaboration concernant l'évaluation des besoins des personnes, l'établissement d'un ordre de priorité et l'aiguillage des personnes vers la totalité ou la plupart des programmes disponibles pouvant répondre à leurs besoins.

Dans le dernier cas, les personnes étaient essentiellement aiguillées vers un fournisseur de services particulier ou se chargeaient elles-mêmes de faire appel à ses services, sans qu'elles aient nécessairement une pleine connaissance de tous les services offerts dans un secteur. Il y avait donc peu de garanties que les personnes s'adressaient au fournisseur de services le mieux placé pour répondre à leurs besoins, que les besoins des personnes étaient évalués de façon uniforme et, au bout du compte, que les services les plus appropriés parmi

la gamme de services offerts étaient dispensés aux personnes en ayant le plus besoin. En outre, comme il y a toujours eu un manque de coordination entre les divers volets de services et que le personnel d'un organisme en particulier a souvent tendance à travailler en vase clos, la coordination des services avec d'autres organismes ou secteurs poserait des difficultés.

Nous avons également constaté que deux des organismes avaient établi des critères officiels d'admissibilité à la plupart de leurs programmes, tandis que les deux autres ne l'avaient pas fait. Nous avons toutefois remarqué ce qui suit, que des critères officiels d'admissibilité soient en place ou non :

- Les organismes se sentaient tenus de fournir certains services à quiconque en faisait la demande, peu importe le résultat de la brève entrevue téléphonique de l'enfant et de sa famille (BETEF) (un outil de sélection utilisé par la plupart des organismes, qui attribue des cotes normalisées relativement à certains aspects précis de la santé mentale).
- Dans la plupart des cas, les dossiers ne contenaient pas de renseignements indiquant les raisons pour lesquelles on considérait un placement donné comme étant approprié.
- Les organismes nous ont fait savoir qu'ils essayaient de fournir les services aux personnes dans le cadre le moins intrusif possible, ce qui constitue souvent une des solutions les plus économiques. Cependant, le coût du placement n'était généralement pas le facteur déterminant du processus décisionnel.

Compte tenu des contraintes de financement dans le secteur des services de santé mentale pour enfants et jeunes et l'accent mis sur l'offre de services aux enfants et aux jeunes qui ont été aiguillés vers ce secteur, les organismes s'emploient à fournir des services avant tout aux cas présentant les risques les plus élevés, ce qui est tout à fait compréhensible. Les cas jugés moins risqués sont donc relégués au second plan; ils peuvent finir par s'aggraver ou devenir plus difficiles à traiter, et les enfants ou les jeunes concernés peuvent avoir de moins grandes chances de voir leur état s'améliorer.

En outre, dans la plupart des cas, il y a peu d'occasions d'investir dans la prévention ou le dépistage précoce et peu de mesures d'encouragement à cet égard. Par exemple, les organismes nous ont fait savoir que c'est souvent à l'école qu'on peut déceler en premier les signes de troubles mentaux chez un enfant. Si le counseling ou d'autres services sont offerts rapidement, il est la plupart du temps possible de traiter ces problèmes, et il en résulte un enfant plus heureux et plus apte à s'adapter socialement. Toutefois, à moins que les éducateurs possèdent une formation appropriée en matière de santé mentale, il se peut que les directeurs et les enseignants ignorent quels sont les symptômes à surveiller, et qu'ils ne sachent pas très bien le rôle qu'ils doivent jouer ou quelles sont les personnes à contacter s'ils jugent qu'un enfant nécessite une aide que ne peut offrir l'école.

RECOMMANDATION 1

Pour aider à faire en sorte que les services les plus appropriés soient offerts aux personnes qui en ont le plus besoin, les organismes doivent collaborer étroitement avec tous les fournisseurs de services dans leur secteur afin de veiller à ce que soit respecté l'esprit des cadres stratégiques du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. Il devrait donc y avoir :

- un point d'accès unique ou un processus de placement axé sur la collaboration pour l'ensemble des services et du soutien offerts en établissement;
- un moins grand nombre de points d'accès ou des efforts de collaboration accrus pour évaluer les besoins des personnes, établir l'ordre de priorité et aiguiller les personnes vers les services et le soutien externes les plus appropriés parmi ceux offerts;
- des documents à l'appui des raisons justifiant un placement particulier;

- de la recherche portant sur les pratiques exemplaires pour veiller à ce que les intervenants dans les écoles des collectivités possèdent les connaissances leur permettant de jouer un rôle proactif dans l'assistance aux enfants ayant besoin d'aide.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Nous sommes d'accord en général avec ces recommandations. L'établissement d'un point d'accès unique pour les services en établissement dans chaque collectivité, conjugué à un processus de placement mieux coordonné et davantage axé sur la collaboration pour les services et le soutien externes, constituerait une mesure positive. Il convient toutefois de mentionner que des collectivités distinctes ont mis en place certains processus similaires, quoique limités, à l'aide d'un financement restreint du Ministère.

Pour être efficace, l'approche axée sur la collaboration devra inclure le secteur de l'éducation ainsi que celui des services de santé mentale pour enfants, et profiter d'un financement adéquat.

Listes d'attente

L'accès en temps opportun aux services de santé mentale constitue souvent un facteur essentiel pour ce qui est de garantir l'obtention des meilleurs résultats possibles pour les enfants nécessitant de tels services. Lorsque les demandes dépassent la capacité d'un organisme d'offrir les services, des listes d'attente sont établies et maintenues.

Notre examen des listes d'attente maintenues par les quatre organismes que nous avons visités nous a permis de constater que, bien que les listes étaient généralement très courtes ou tout simplement inexistantes pour les services en établissement au moment de notre visite, les listes concernant les divers types de programmes externes variaient grandement, les temps d'attente allant souvent de trois à six mois. Cependant, l'exactitude et l'utilité des renseignements sur les listes d'attente peuvent être remises en question, pour les raisons suivantes :

- Puisque les organismes conservaient généralement des listes d'attente distinctes pour des éléments tels que l'admission, l'évaluation et leurs divers programmes particuliers; il était difficile d'évaluer le temps d'attente global pour un service offert par un organisme, et pour ainsi dire impossible d'estimer le temps d'attente pour des services particuliers dans un secteur géographique donné.
- Il n'y avait pas de critères uniformes concernant l'ajout ou le retrait des personnes des listes d'attente, ce qui peut donner lieu à des incohérences importantes dans les données sur les listes d'attente à l'échelle de la province.
- Lorsqu'une personne était retirée d'une liste d'attente, son nom était habituellement supprimé de la liste, de sorte qu'on ne conservait aucun renseignement sur le temps que la personne avait dû attendre avant d'avoir accès au service.
- Les listes étaient habituellement classées par ordre chronologique ou alphabétique et n'établissaient pas l'ordre de priorité des personnes ayant le plus besoin des services.

Les renseignements tirés des BETEF au niveau des organismes sont anonymisés et transmis à Santé Mentale pour Enfants Ontario, qui présente au Ministère et aux fournisseurs de services des rapports trimestriels et annuels globaux sur les temps d'attente moyens généraux. On calcule les temps d'attente moyens à partir des données des BETEF fournies par les organismes, en se fondant sur le temps écoulé entre le moment où la BETEF a été effectuée la première fois et le moment où le service a été obtenu. Toutefois, les temps d'attente moyens calculés de cette façon ne sont pas utiles, parce que :

- les données des BETEF qu'on soumet sont souvent inexactes ou incomplètes;

- le temps que doit attendre une personne avant d'obtenir un service d'un organisme ne constitue pas un bon indicateur des besoins non comblés en matière de service, en raison de la grande variabilité des besoins chez les personnes en attente d'un service.

RECOMMANDATION 2

Afin de disposer de meilleurs renseignements sur les besoins non comblés en matière de service et de veiller à servir en premier lieu les personnes ayant le plus besoin des services, les organismes doivent :

- conserver de l'information plus complète, uniforme et utile sur les listes d'attente selon les personnes, à partir du moment où une personne est aiguillée vers l'organisme jusqu'au moment où elle reçoit le service;
- collaborer avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse pour faire en sorte que celui-ci reçoive en temps opportun des renseignements exacts et uniformes sur les listes d'attente, provenant des brèves entrevues téléphoniques de l'enfant et de sa famille ou d'autres sources similaires, afin qu'il puisse surveiller et évaluer plus efficacement les besoins non comblés en matière de service.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Le Ministère est au fait de notre collecte de renseignements plus détaillés sur les listes d'attente; cependant, il a demandé qu'on lui fournisse seulement les renseignements sur les temps d'attente moyens tous les trois mois. Un suivi et une analyse plus détaillés nécessiteront des ressources additionnelles. En outre, il faudra un identificateur unique pour la tenue de listes d'attente davantage axées sur les clients.

Gestion des cas

La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et les ententes de services conclues par le Ministère et les organismes énoncent certaines exigences auxquelles doivent satisfaire les organismes lorsqu'ils fournissent des soins en établissement. Par exemple, un certain nombre d'organismes doivent remplir une Child and Adolescent Functional Assessment Scale (CAFAS – un outil servant à évaluer le degré d'invalidité des enfants et les résultats des traitements) au début et à la fin du service offert, préparer des plans de soins ainsi que les examiner et les mettre à jour périodiquement, maintenir des notes d'évolution, procéder à des examens dentaires et médicaux, et obtenir un consentement pour les services et certains éléments tels que les traitements médicaux d'urgence et l'utilisation de médicaments psychotropes.

Notre examen d'un échantillon de dossiers concernant des personnes qui recevaient des soins en établissement de deux organismes offrant des services en établissement complets a révélé que, même si ces exigences étaient généralement respectées, il y avait quelques exceptions :

- À l'un des organismes, environ 1 dossier examiné sur 10 ne comportait pas de CAFAS remplie au début de la prestation du service, et 2 dossiers sur 10 ne comportaient pas de CAFAS remplie à la fin du service quand cela était requis.
- À l'un des organismes, 13 % des dossiers examinés ne comportaient pas de plan de soins, et les mises à jour obligatoires après 90 et 180 jours étaient souvent préparées tardivement, les retards allant jusqu'à 78 jours.
- Certains examens médicaux et dentaires requis au moment de l'admission n'avaient pas été effectués.
- Dans de nombreux cas, les consentements obligatoires pour la prestation d'un service, l'utilisation de médicaments psychotropes et l'obtention de traitements médicaux d'urgence ne figuraient pas au dossier.

La vaste majorité des services que fournissent les organismes sont offerts hors établissement, et la seule exigence obligatoire ou imposée par le Ministère en matière de gestion des cas, dans le cadre de ces services, consiste à remplir une CAFAS au début et à la fin de la prestation d'un service. Cependant, trois des quatre organismes que nous avons visités avaient élaboré leurs propres procédures et politiques de gestion des cas pour bon nombre de leurs programmes externes, comme l'exige le processus d'agrément de SMEO. Le quatrième organisme avait préparé une liste de vérification des dossiers devant être remplie à la fin de la prestation d'un service à une personne, mais nous avons constaté que le fait de remplir la liste de vérification après la fin de la prestation du service ne constituait pas une pratique efficace de gestion des cas.

Notre examen d'un échantillon de dossiers provenant des trois organismes qui avaient élaboré leurs propres politiques et procédures de gestion des cas a révélé que, souvent, leurs politiques internes n'étaient pas respectées. Par exemple, dans de nombreux cas :

- les CAFAS devant être remplies au début et à la fin de la prestation des services ne figuraient pas aux dossiers;
- le consentement relatif à la prestation d'un service n'avait pas été obtenu;
- les plans de service étaient absents;
- les notes d'évolution trimestrielles n'avaient pas été rédigées.

Nous avons constaté que deux des quatre organismes visités avaient mis en place avec succès soit une équipe interne d'évaluation de la qualité, soit un processus d'examen par les pairs, en vue d'examiner et d'évaluer un échantillon de dossiers de clients en fonction de leurs propres pratiques de gestion des cas; les deux autres organismes ne s'étaient pas dotés d'un tel mécanisme. Les rapports internes d'assurance de la qualité ont fait état de certains des problèmes que nous avons constatés lors de notre examen des dossiers, et les lacunes étaient souvent attribuées à un manque de documentation adéquate et à jour ou à l'absence d'autorisations appropriées.

RECOMMANDATION 3

Pour aider à faire en sorte que chaque personne reçoive les services de qualité dont elle a besoin, tous les organismes doivent, en consultation avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse :

- établir des normes de gestion des cas pour leurs programmes externes;
- mettre en place un processus interne périodique d'évaluation de la qualité ou d'examen par les pairs pour veiller au respect des normes de gestion des cas.

RÉPONSE DES ORGANISMES

SMEO a récemment mis à jour ses normes d'agrément des programmes et augmenté le nombre de normes obligatoires visant à garantir l'offre de services de qualité. Nous encouragerons une adoption élargie de ces normes.

Prestation de services fondée sur les faits

Étant donné l'accroissement des coûts des programmes, l'augmentation des demandes pour des services et les ressources limitées, il est essentiel que les organismes exécutent des programmes qui ont déjà fait leurs preuves ou qui constituent des pratiques fondées sur les faits. La recherche à cet égard a évolué ces 10 dernières années. Les domaines bénéficiant de la documentation la plus abondante sur les traitements efficaces pour les enfants et les jeunes sont l'anxiété, la dépression, les comportements oppositionnels, agressifs et antisociaux, les aptitudes sociales et l'estime de soi. Le Centre d'excellence provincial en santé mentale des enfants et des ados a été créé notamment pour effectuer des travaux de recherche et diffuser l'information sur les pratiques fondées sur les faits auprès du secteur des services de santé mentale pour enfants et jeunes.

Notre examen des programmes offerts par les organismes visités a révélé que, même si certains des programmes exécutés constituaient des prati-

ques fondées sur les faits, ce n'était pas le cas pour de nombreux autres programmes.

On distingue essentiellement deux types de mesures de rendement relativement aux programmes tels que les services de santé mentale pour enfants et jeunes :

- les mesures quantitatives des produits des programmes, comme le nombre de clients servis et le nombre d'heures de service direct offert;
- les mesures qualitatives des résultats, qui évaluent les changements dans l'état de santé d'un client résultant du service offert.

Les deux types de mesures sont nécessaires pour déterminer si les attentes à l'égard d'un organisme ont été comblées et s'il y a optimisation des ressources relativement aux services fournis.

En ce qui concerne les mesures quantitatives, nous avons constaté que chacun des quatre organismes préparait des rapports cumulatifs trimestriels qui étaient soumis au Ministère et qui comparaient, entre autres choses, le nombre de personnes servies et le nombre d'heures de service direct offert aux cibles établies dans leur entente de marché conclue avec le Ministère. Cependant, ces rapports ne s'avéraient pas tellement utiles aux fins de comparaison, pour les raisons suivantes :

- Toutes les personnes sont comptées de la même façon, sans qu'il soit tenu compte de l'ampleur du service ou du type de service fourni. Par exemple, une personne n'est comptée qu'une seule fois, peu importe qu'elle ait participé à une seule séance en face à face ou à de nombreuses séances dans l'année.
- Au moins un organisme avait inclus les rendez-vous annulés ou manqués dans les statistiques sur le rendement faisant l'objet de rapports, une pratique qui selon nous est trompeuse.
- Dans de nombreux cas, les organismes n'ont pas été en mesure de fournir de renseignements permettant de confirmer l'exhaustivité et l'exactitude de l'information figurant dans les rapports trimestriels soumis au Ministère.

En ce qui a trait aux mesures qualitatives de rendement, comme nous l'avions mentionné dans notre *Rapport annuel 2003*, le Ministère exige que les organismes aient recours à la CAFAS pour surveiller le degré d'aptitude du client au début et à la fin de la prestation d'un service, pour la plupart des programmes dans le cadre desquels les interventions durent généralement plus d'un mois. Les renseignements sont saisis dans le système d'information automatisé de la CAFAS par des employés de première ligne de l'organisme, et téléchargés périodiquement par l'équipe de CAFAS in Ontario, au Hospital for Sick Children. L'équipe de CAFAS in Ontario produit ensuite un rapport trimestriel comparant les données globales d'un organisme aux données globales régionales et provinciales comparables. Elle prépare également à l'intention du Ministère un rapport annuel qui résume les données de la CAFAS à l'échelle de la province. Bien que la CAFAS constitue un élément important de la mesure du rendement et de la mise en œuvre de la prestation de services fondée sur les faits et que les rapports produits génèrent un vaste éventail de renseignements détaillés, leur fiabilité et leur utilité sont encore limitées, pour les raisons suivantes :

- Les données brutes de la CAFAS communiquées au Hospital for Sick Children n'étaient en général ni examinées ni révisées et, dans certains cas, étaient incomplètes ou présentaient de l'information en double. Il a été constaté qu'au moins un organisme avait récemment mis en œuvre un processus visant à vérifier l'exhaustivité et l'exactitude des données avant de les soumettre et entrepris d'améliorer la fiabilité des données en offrant une formation accrue au personnel.
- Même si les données étaient plus fiables, on pourrait améliorer leur utilisation à titre d'outil de mesure du rendement des organismes distincts ou de leurs programmes en établissant des points de repère en fonction desquels le résultat global de l'organisme ou les résultats particuliers des programmes à l'égard de la CAFAS seraient comparés. Par

ailleurs, le fait de comparer le résultat moyen d'un organisme aux autres moyennes régionales et provinciales pourrait bien travestir les résultats obtenus par des personnes ou des programmes ou services particuliers. Par exemple, bien que les données indiquent que 75 % des enfants et des jeunes montrent une amélioration de leur fonctionnement à l'échelle de la province, on ne sait pas avec certitude si l'ampleur des améliorations est acceptable, si elle représente le meilleur résultat possible et si, au bout du compte, elle constitue une optimisation des ressources.

Nous avons cependant constaté que deux organismes avaient acquis la capacité d'analyser leurs propres données relatives à la CAFAS et de préparer des rapports sur les résultats obtenus selon les divers programmes et services. Il s'agit à notre avis d'une pratique exemplaire, que devraient adopter tous les organismes.

RECOMMANDATION 4

Pour aider à montrer que les enfants et les jeunes ayant des problèmes de santé mentale reçoivent toute l'aide possible dans le cadre des services qui leur sont offerts, les organismes doivent, en consultation avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse :

- poursuivre leur transition vers des programmes ayant fait leur preuve, en ayant recours à des pratiques fondées sur les faits afin d'utiliser de façon optimale les fonds consacrés aux services de santé mentale pour enfants et jeunes;
- communiquer de l'information plus utile et uniforme sur la quantité des services qu'ils offrent;
- établir des points de repère qualitatifs plus détaillés et utiles, selon les personnes et les types de programme, en fonction desquels les résultats réels obtenus peuvent être comparés.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Les organismes de services de santé mentale pour enfants et jeunes sont déterminés à faire en sorte que les meilleurs services de santé mentale possibles soient offerts aux enfants, aux jeunes et aux familles. L'adoption de pratiques fondées sur les faits produira des résultats positifs pour les personnes qui font appel à nos services.

La suggestion du vérificateur général selon laquelle tous les organismes devraient adopter la « pratique exemplaire » consistant à acquérir la capacité d'analyser leurs propres données de la CAFAS et de préparer des rapports ne peut être réalisée sans ressources additionnelles du Ministère.

La nouvelle version de la CAFAS, en cours d'élaboration, permettra une évaluation et une comparaison efficaces des programmes à l'échelle des régions. Nous avons pour objectif ultime de faire en sorte que tous les services de santé mentale pour enfants offerts par les fournisseurs soient fondés sur les faits et se traduisent par des résultats cliniques positifs pour les participants.

GESTION ET CONTRÔLE DES ORGANISMES

Vue d'ensemble

Comme le montre la Figure 2, les paiements de transfert totaux aux organismes de services de santé mentale pour enfants et jeunes ont augmenté de façon assez constante ces 10 dernières années. Cependant, la plupart des augmentations nettes découlaient du financement de nouvelles initiatives de service direct et du transfert d'activités vers le programme ou hors de celui-ci. Durant la même période et jusqu'à tout récemment, les hausses du financement ministériel destiné aux programmes de base des organismes, ce qui comprend leurs activités administratives, ont été minimales, voire inexistantes (voir la Figure 3).

Figure 2 : Paiements de transfert aux organismes de services de santé mentale pour enfants et jeunes, 1998-1999–2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

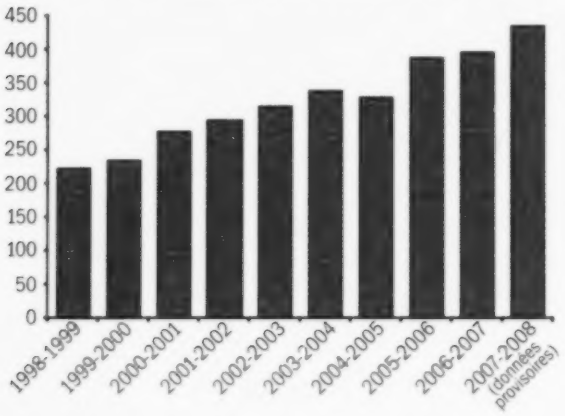


Figure 3 : Augmentation en pourcentage du financement de base des paiements de transfert aux organismes de services de santé mentale pour les enfants et les jeunes, 1998-1999 – 2007-2008

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Exercice	Augmentation (%)
1998-1999	0,0
1999-2000	0,0
2000-2001	1,0
2001-2002	1,5
2002-2003	0,0
2003-2004	1,0 (équité salariale)*
2004-2005	1,0 (équité salariale)
2005-2006	3,0 (base) 0,75 (équité salariale)
2006-2007	0,0
2007-2008	5,0

* Certains organismes reçoivent un pourcentage additionnel de 4,25 % pour les obligations impayées au titre de l'équité salariale.

Dans le cadre de notre vérification de 2003 de la gestion du programme de Services de santé mentale pour enfants par le Ministère, nous avions mentionné que le fait de fournir aux organismes le même montant de base que celui qui était versé les années précédentes ou de n'octroyer que des augmentations générales minimes, conjugué au fait de financer de nouvelles initiatives sans procéder à une évaluation des besoins, pourrait se traduire par des niveaux de financement considérablement différents pour des services similaires à l'échelle de l'Ontario et, en conséquence, par le maintien d'inégalités en matière de financement entre les organismes. En outre, il était possible que certains éléments douteux soient financés et que les fonds destinés à une utilisation ayant fait l'objet d'une entente soient employés à d'autres fins.

Nous avions également constaté que, lorsque le financement n'était pas fondé sur des besoins évalués, les organismes aux prises avec des augmentations de coûts générales devaient éliminer des services, même quand il y avait une hausse de la demande.

Étant donné la grande diversité des types de programmes offerts par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert et le fait que le Ministère ne se mêle pas du fonctionnement quotidien des organismes, il est essentiel que tous les organismes recourent à des mécanismes de contrôle financier et des pratiques opérationnelles solides pour s'assurer qu'ils exercent leurs activités avec prudence et qu'ils offrent des services de qualité de façon rentable. Nos constatations détaillées concernant les mécanisme de contrôle financier et les pratiques opérationnelles des organismes sont indiquées ci-après.

Politiques et procédures d'achat

La plupart des grands organismes du secteur public et du secteur privé doivent acquérir des biens et des services en régime de concurrence, en visant l'optimisation des ressources et en favorisant la conclusion d'accords équitables avec les fournisseurs. Par exemple, après notre vérification des sociétés d'aide à l'enfance en 2006, le Ministère a émis une politique selon laquelle les sociétés devaient :

- établir leurs propres procédures d'acquisition pour les biens et services de moins de 25 000 $;
- recourir à un régime de concurrence ouvert et transparent pour l'achat de biens de plus de 25 000 $;

- examiner les soumissions d'au moins trois fournisseurs lors de l'achat de services dont la valeur se situe entre 25 000 $ et 100 000 $, et recourir à un régime de concurrence ouvert pour l'achat de services évalués à plus de 100 000 $.

Notre examen des politiques et procédures d'achat des quatre organismes que nous avons visités a révélé ce qui suit :

- Deux organismes n'avaient pas de politiques et de procédures régissant l'achat de biens et de services en régime de concurrence.
- Un des organismes avait une politique selon laquelle les achats « majeurs » devaient se faire en régime de concurrence « quand il s'avérait possible ou prudent de le faire ». On ne définissait toutefois pas ce qu'était un achat majeur ni les circonstances dans lesquelles il était possible ou prudent de recourir à un régime de concurrence.
- Un autre organisme demandait au moins deux soumissions lorsque la valeur de l'achat dépassait 500 $ ou lorsque la durée de l'entente était de plus d'un an.

Dans de nombreux cas, nous n'avons trouvé aucune preuve que les biens et services étaient acquis en régime de concurrence, que l'organisme se soit ou non doté de politiques et de procédures à cet égard.

Nous avons également constaté que les organismes ne disposaient pas de politiques relatives aux circonstances dans lesquelles on pouvait effectuer certains types de dépenses discrétionnaires. Ces types de dépenses englobent, par exemple, les éléments suivants :

- les repas et les activités d'accueil du personnel;
- l'hébergement de nuit;
- les voyages à l'étranger;
- les réceptions et les cadeaux pour les clients et le personnel, ainsi que les primes d'appréciation.

Les pratiques variaient donc considérablement. Par exemple, les membres de la haute direction d'un organisme ont reçu des cartes-cadeaux d'une valeur de 18 000 $ (certaines cartes individuelles valant jusqu'à 1 500 $) à titre de primes non imposables, alors même qu'elles auraient dû être imposées. En outre, une somme de 4 200 $ avait été dépensée pour une réception donnée à l'occasion du départ à la retraite d'un employé.

RECOMMANDATION 5

Pour aider à faire en sorte que les dépenses soient raisonnables et respectent le principe de l'optimisation des ressources tout en favorisant la conclusion d'accords équitables avec les fournisseurs, les organismes doivent, en consultation avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse :

- établir des exigences concernant le recours à un régime de concurrence pour les achats importants de biens et de services;
- établir des politiques précises, approuvées par le conseil d'administration de chacun des organismes, qui énoncent les circonstances dans lesquelles certains types de dépenses discrétionnaires, telles que celles relatives aux repas, à l'accueil, aux réceptions et aux cadeaux pour les clients et le personnel, ainsi qu'aux primes d'appréciation, peuvent être effectués, et les montants qui sont autorisés.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Nous sommes d'accord avec la recommandation, bien qu'il ait été démontré dans de nombreux cas que les achats avaient été effectués en régime de concurrence. Nous nous efforcerons à l'avenir de nous conformer aux politiques actualisées en matière d'achat en régime de concurrence et de dépenses discrétionnaires, telles que celles mentionnées par le vérificateur général. Par exemple, un organisme a déjà déterminé et mis en œuvre un processus visant à favoriser la conformité aux politiques actualisées.

Acquisition de services professionnels

Les organismes font l'acquisition d'une vaste gamme de services fournis par des professionnels, tels que des psychiatres, des psychologues, des avocats, des comptables et des professionnels de la TI. Nous avons relevé de nombreux cas où :

- il n'y avait aucune preuve de la façon dont une personne ou une entreprise avait été choisie;
- il n'y avait aucune entente écrite décrivant les modalités régissant la prestation des services à fournir ou la détermination des montants à facturer; les ententes qu'on nous a montrées étaient souvent échues, depuis neuf ans dans certains cas;
- on ne cherchait pas à déterminer les compétences des personnes ou des entreprises offrant le service ni à évaluer périodiquement leur rendement.

En outre, notre examen d'un échantillon de factures pour services professionnels a révélé un manque fréquent de détails permettant d'évaluer si le montant facturé était raisonnable ou approprié, ou même de déterminer si les services avaient été réellement fournis. Dans de nombreux cas, les factures indiquaient uniquement le montant facturé, sans fournir de détails concernant le nombre d'heures facturées, les tarifs ou les clients servis.

RECOMMANDATION 6

Pour aider à faire en sorte que les fonds qu'ils dépensent au titre de services professionnels respectent le principe de l'optimisation des ressources et pour favoriser la conclusion d'accords équitables avec les fournisseurs, les organismes doivent :

- documenter les critères de sélection des professionnels ou des entreprises et la façon dont on a déterminé le caractère raisonnable des montants à payer;
- pour les marchés importants, conclure des ententes écrites officielles décrivant les modalités régissant la prestation et le paiement des services et évaluer périodiquement les résultats obtenus;
- veiller à ce que les factures contiennent suffisamment de renseignements détaillés permettant d'évaluer le caractère raisonnable des montants facturés et payés.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Cette recommandation nous semble raisonnable et sera mise en œuvre.

Dépenses générales et utilisation des cartes de crédit des organismes

Souvent, les organismes ne précisaient pas par écrit qui pouvait approuver l'achat de biens et services particuliers ou approuver des paiements individuels, une pratique qui constitue pourtant l'une des conditions préalables au maintien de bons mécanismes internes de contrôle financier.

Notre examen d'un échantillon de paiements effectués par les organismes que nous avons visités pour une vaste gamme de biens et de services a révélé certains cas où les factures à l'appui des paiements ne pouvaient être trouvées, et de nombreux cas où les factures ne contenaient pas suffisamment de détails pour déterminer les articles qui avaient été acquis et le caractère raisonnable des montants payés.

Notre examen de paiements pour lesquels des factures détaillées étaient disponibles nous a permis de constater qu'un certain nombre de paiements avaient été effectués pour des articles dont l'achat était, selon nous, discutable ou non économique. Voici quelques exemples.

- Nous avons été informés que les organismes achètent fréquemment des cartes-cadeaux qu'ils remettent aux jeunes pour leur permettre d'acheter de la nourriture et d'autres articles dont ils ont besoin, au lieu de leur fournir des avances en espèces. Dans de nombreux cas, on achetait des cartes-cadeaux, dont certaines valaient jusqu'à 200 $, auprès de

commerces comme Wal-Mart, No Frills, Tim Hortons et Pizza Pizza, sans qu'il soit indiqué à qui ces cartes avaient été remises. Un achat de ce genre, d'une valeur totale de 5 000 $, a été effectué durant la dernière semaine de l'exercice.

- Souvent, l'accès aux coupons de taxi ne faisait pas l'objet d'un contrôle efficace. En outre, on payait les factures mensuelles soumises par les sociétés de taxi sans faire de rapprochements entre les montants demandés pour les déplacements individuels et les coupons signés par les clients ou les employés, et sans déterminer les motifs des déplacements.
- Quatre cadres supérieurs ont été envoyés à Boston pour assister à une conférence; le voyage a coûté 25 000 $ et incluait des billets d'avion aller-retour d'une valeur de 1 500 $ et un hébergement à l'hôtel ayant coûté jusqu'à 500 $ la nuit.
- Les frais de repas et d'accueil étaient souvent payés sans qu'on fournisse de justification pour ces paiements et sans qu'on évalue le caractère raisonnable des montants.
- Les paiements des services de téléphone conventionnel et cellulaire semblaient souvent excessifs. Par exemple, nous avons constaté que deux personnes avaient engagé chacune des frais d'itinérance et d'interurbains de plus de 1 100 $ alors qu'elles se trouvaient aux États-Unis pour assister à une conférence.
- Un montant de 44 000 $ au titre du financement de programme a été versé à un expert-conseil chargé de préparer un rapport sur la façon dont l'organisme pourrait maximiser et diversifier ses revenus en misant sur le développement de l'entreprise. L'organisme n'a toutefois pas été en mesure de donner suite au rapport parce qu'il ne disposait pas des fonds de démarrage requis.
- Un organisme a dépensé un montant de 30 000 $ pour produire 750 exemplaires d'un rapport annuel, ce qui correspond à une somme de 40 $ par exemplaire, alors qu'un autre organisme a pu produire un rapport annuel similaire pour environ le tiers de ce prix.

Nous avons constaté ce qui suit en ce qui concerne l'utilisation des cartes de crédit des organismes :

- De nombreux achats ne s'accompagnaient pas de reçus détaillés ou d'autres documents à l'appui permettant de déterminer ce qui avait été acquis et les raisons pour lesquelles on pouvait considérer ces achats comme des dépenses de l'organisme.
- Dans certains cas, les cartes de crédit des organismes étaient utilisées par plusieurs employés ou servaient temporairement à une utilisation à court terme, des pratiques qui nuisent considérablement au contrôle de l'utilisation des cartes.
- Les soldes des cartes de crédit étaient généralement payés tous les mois pour éviter l'imposition de frais d'intérêt, mais souvent sans qu'il y ait examen et approbation des montants facturés et payés. Dans certains cas, les relevés n'étaient examinés et approuvés que longtemps après le fait. Par exemple, nous avons constaté un cas où les relevés de la carte de crédit utilisée par un employé pendant la période allant de novembre 2006 à octobre 2007 inclusivement, pour un total de 4 300 $, avaient été examinés et approuvés en décembre 2007; dans un autre cas, cinq relevés totalisant 14 300 $ avaient été examinés cinq mois après le fait.

RECOMMANDATION 7

Pour aider à garantir que tous les paiements effectués sont raisonnables dans les circonstances et qu'on est en mesure de faire la preuve du caractère raisonnable des paiements, les organismes doivent :

- déléguer officiellement à des personnes désignées le pouvoir d'amorcer et d'approuver les achats ainsi que d'autoriser les paie-

ments, et insister auprès de ces personnes sur l'importance de faire preuve de vigilance en vue de l'optimisation des ressources;
- obtenir et conserver des reçus et des factures qui contiennent des renseignements suffisamment détaillés pour établir le caractère raisonnable de tous les montants facturés et payés;
- examiner et approuver les relevés de cartes de crédit dans des délais plus courts.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Nous sommes d'accord avec cette recommandation, et elle sera mise en œuvre. Il convient de noter que, de notre point de vue, toutes les dépenses examinées dans le cadre de la vérification étaient liées au travail.

Utilisation des véhicules des organismes et remboursement pour l'utilisation de voitures privées

Trois des quatre organismes que nous avons visités ne possédaient ou ne louaient qu'un très petit nombre de véhicules (d'un à six). Le quatrième organisme avait un parc de 33 véhicules, dont 20 étaient affectés à l'usage exclusif des cadres supérieurs et considérés comme un avantage imposable, tandis que les 13 autres véhicules restaient sur les lieux où les programmes étaient offerts et étaient réservés à l'usage du personnel local.

À ce dernier organisme, les employés à qui un véhicule était attribué devaient tenir un registre d'utilisation du véhicule et communiquer tous les mois à l'organisme le nombre total de kilomètres parcourus pour le travail ou à des fins personnelles. Notre examen des renseignements sommaires sur une année communiqués à l'organisme concernant l'utilisation des 20 véhicules attribués et d'un échantillon de registres d'utilisation a révélé ce qui suit :

- Les registres d'utilisation n'indiquaient pas les points de départ et d'arrivée ni le motif de chacun des déplacements; il était donc impossible de vérifier si la distance parcourue était raisonnable ou de faire la distinction entre l'utilisation pour le travail et l'utilisation à des fins personnelles.
- Rien ne permettait de croire que l'organisme examinait et évaluait périodiquement le caractère raisonnable des renseignements sur l'utilisation des véhicules qui lui étaient communiqués.
- Dans le cas de nombreux véhicules, la distance totale parcourue dans une année était nettement inférieure à 22 000 kilomètres, soit le seuil de rentabilité qu'a établi le ministère des Transports lorsqu'il s'agit de fournir à une personne un véhicule possédé ou loué par l'employeur. Par exemple, 10 véhicules avaient parcouru moins de 10 000 kilomètres pour l'exécution de tâches liées au travail, dont un qui avait parcouru aussi peu que 2 850 kilomètres.
- L'utilisation à des fins personnelles qui était déclarée relativement aux 20 véhicules attribués représentait en moyenne 51 % de la distance totale parcourue, et dans plusieurs cas ce taux dépassait 80 %.

À tous les organismes, les employés n'ayant pas accès à un véhicule fourni par l'organisme ont droit à un remboursement calculé au kilomètre lorsqu'ils utilisent leur propre voiture à des fins professionnelles. Notre examen d'un échantillon de demandes de remboursement pour de tels frais a montré que, souvent, il n'y avait pas assez de renseignements détaillés sur les points d'arrivée et de départ et les justifications des déplacements; il était donc difficile, voire impossible, de déterminer le caractère raisonnable des montants réclamés et payés.

RECOMMANDATION 8

Pour aider à faire en sorte que tous leurs besoins en matière de transport soient comblés de façon économique, les organismes doivent :

- veiller à ce que le nombre de véhicules qu'ils possèdent ou louent soit justifié par une évaluation de leurs besoins en matière de transport;
- examiner et évaluer périodiquement le caractère raisonnable des renseignements sur l'utilisation des véhicules possédés ou loués;
- veiller à ce que les demandes de remboursement pour l'utilisation de voitures privées à des fins professionnelles contiennent des renseignements suffisamment détaillés permettant aux examinateurs de confirmer le caractère raisonnable des montants réclamés et payés.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Bien que nous soyons d'accord avec cette recommandation, il convient de noter que les véhicules attribués à des personnes sont utilisés à des fins professionnelles et personnelles. Le kilométrage parcouru à des fins personnelles est remboursé par l'employé.

À notre avis, l'attribution de véhicules à des personnes sous forme d'avantage imposable constitue une composante rentable de la fonction de rémunération.

Transferts de fonds par le Ministère et fonds détenus en fiducie

Dans le cadre de nos visites des organismes, nous avons constaté des cas où le Ministère avait soit transféré des montants importants aux organismes très tardivement dans l'exercice, soit fourni durant l'exercice des fonds essentiellement détenus en fiducie. Notre examen de plusieurs de ces transferts a révélé ce qui suit :

- Un organisme avait reçu 435 000 $ du Ministère dans la dernière semaine de l'exercice 2006-2007. Suivant les directives du Ministère, la plus grande partie des fonds avait été distribuée à d'autres organismes rapidement avant la fin de l'exercice.

  Parallèlement, le même organisme a reçu 1,2 million de dollars du Ministère en 2006-2007 aux termes d'une entente spéciale de trois ans, dont 300 000 $ ont été obtenus dans la dernière semaine de l'exercice. Ce montant devait également être distribué à d'autres organismes conformément aux directives du Ministère, mais un montant d'au moins 825 000 $ n'avait pas été dépensé à la fin de l'exercice et été inscrit en tant que produit comptabilisé d'avance au bilan de l'organisme.

  Malgré les directives du Ministère concernant la redistribution de ces fonds, rien n'indiquait de façon évidente comment on déterminait le caractère raisonnable des montants devant être transférés ou qui était responsable de veiller à ce que les fonds servent aux fins prévues. En outre, bien que l'organisme doive rendre compte de l'utilisation de ces fonds au moyen du rapprochement annuel des dépenses de programme ou autrement, il semble que personne ne soit chargé de répondre des résultats devant être obtenus à l'aide des fonds.
- Un autre organisme a reçu plus de 1 million de dollars dans la dernière semaine de l'exercice 2006-2007. Ce montant était destiné à un projet d'immobilisations qui avait déjà été achevé et financé par l'organisme. Après qu'on eut déterminé que le montant fourni dépassait de plus de 340 000 $ les besoins de l'organisme, on a dit à celui-ci de conserver les fonds excédentaires pour les utiliser lors des exercices suivants. Au moment de notre visite, en avril 2008, soit un an plus tard, ces fonds n'avaient pas été dépensés.

RECOMMANDATION 9

Lorsque les organismes agissent à titre de véhicules pour le transfert de fonds du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse à des tiers, ils doivent consulter le Ministère afin de préciser leurs responsabilités. Plus particulièrement, les précisions apportées doivent indiquer :

- à qui il revient d'évaluer le caractère raisonnable des montants transférés à des tiers et de veiller à ce que les fonds soient réellement utilisés aux fins prévues;
- qui est chargé de répondre des résultats devant être obtenus à l'aide des fonds.

Nous sommes d'accord avec cette recommandation et reconnaissons que la production de documents exacts et précis, une orientation concernant l'utilisation des fonds et la détermination des résultats attendus s'avèrent nécessaires.

Gouvernance et reddition de compte des conseils d'administration des organismes

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les organismes sont dirigés par des conseils d'administration composés la plupart du temps de 10 à 15 membres bénévoles; ceux-ci sont habituellement nommés pour des mandats allant de 1 à 3 ans, et nommés de nouveau ou remplacés à l'occasion des assemblées générales annuelles.

En nous fondant sur nos discussions avec les membres des conseils d'administration et notre examen des procès-verbaux des réunions des conseils, nous avons fait les constatations suivantes concernant la gouvernance et la reddition de compte des conseils d'administration :

- Comme c'est le cas dans le secteur à but non lucratif, les organismes n'ont pas à rendre de comptes à des membres ou à des groupes d'intérêt les chapeautant au sujet de leur fonctionnement et de l'utilisation prudente des fonds. Cependant, bien qu'ils nous aient informés qu'ils devaient rendre des comptes à divers groupes d'intérêt communautaires, aucun processus officiel n'est en place pour leur permettre de s'acquitter de cette responsabilité. Par exemple, dans un cas, le conseil d'administration a fait rapport aux employés à temps plein de l'organisme à l'occasion de l'assemblée générale annuelle, et le mandat des membres du conseil a ensuite été renouvelé par les employés.
- Contrairement aux exigences, les conseils d'administration n'ont pas confirmé au Ministère que tous les membres possédaient les compétences et l'expertise requises pour s'acquitter de leurs responsabilités, ni qu'une structure appropriée de gouvernance et de reddition de comptes était en place.
- À une exception près, les membres des conseils d'administration n'étaient pas tenus de déclarer les conflits d'intérêts réels ou potentiels, et nous avons constaté au moins un cas où un tel conflit existait réellement et n'avait pas été déclaré.

RECOMMANDATION 10

Les organismes doivent évaluer continuellement les options qui s'offrent en vue de renforcer les structures de gouvernance et de reddition de comptes des conseils d'administration. Par exemple, les organismes pourraient élargir la composition des conseils d'administration afin d'inclure des défenseurs des droits des enfants et des personnes représentant les intérêts des bénéficiaires des services, comme le font les sociétés d'aide à l'enfance.

Les membres des conseils d'administration des organismes de services de santé mentale pour enfants, à l'instar des membres des conseils d'organismes sans but lucratif comme les hôpitaux, les universités et les collèges communautaires,

sont des personnes dévouées qui œuvrent bénévolement, s'acquittent d'obligations importantes et offrent un service nécessaire et pertinent au nom de leurs collectivités. Les membres de nos conseils d'administration possèdent de solides antécédents personnels et professionnels qui garantissent l'exercice d'une gouvernance et d'une reddition de comptes efficaces dans les organismes. Nous convenons du fait que nous devrions évaluer périodiquement les moyens de renforcer la gouvernance et la reddition de comptes des conseils d'administration.

Gestion des ressources humaines

Les salaires et les avantages sociaux représentent habituellement jusqu'à 80 % des dépenses totales d'un organisme. En conséquence, l'affectation du personnel aux diverses activités de l'organisme et la gestion de la fonction des ressources humaines figurent parmi les aspects les plus essentiels du fonctionnement efficient et efficace d'un organisme.

Nous avons constaté que l'affectation du personnel aux divers secteurs d'activités se faisait de façon très informelle. Par exemple :

- Dans le cas de nombreux programmes et activités, il arrivait souvent qu'on n'ait pas établi de charges de travail repères, telles que des ratios employés-clients ou des temps d'exécution pour des activités particulières, qui aideraient à orienter le travail du personnel de surveillance.
- Lorsque des charges de travail repères nous ont été fournies, elles étaient relativement vieilles (l'une d'elles datait de 15 ans), et les éléments sur lesquels on s'était fondé pour les établir et déterminer leur caractère raisonnable en fonction des circonstances actuelles n'étaient pas clairement indiqués.
- Même si les employés de première ligne devaient effectuer le suivi des heures de service direct aux fins de rapport au Ministère, ils n'étaient pas tenus de déclarer à quelles activités ils avaient consacré la totalité de leurs heures de travail chaque semaine.

Nous avons remarqué que, même si de nombreux établissements affichaient des taux notables de postes vacants pendant des périodes prolongées, la plupart d'entre eux pouvaient compter sur des effectifs complets tout au long de l'année. Par exemple, un établissement n'hébergeant que trois personnes en moyenne disposait du personnel nécessaire pour en recevoir huit. Cela contribuait au coût relativement élevé de l'hébergement de chacun des résidents, soit près de 1 000 $ par jour.

Étant donné la nature des services fournis et la vulnérabilité des clients servis, il est essentiel que les organismes embauchent du personnel qualifié et compétent, qu'ils offrent une formation initiale et une formation continue et qu'ils évaluent périodiquement le rendement des employés. La plupart des organismes avaient établi des exigences à cet égard, mais aucun processus n'était en place pour assurer le respect de ces exigences.

Notre examen d'un échantillon de dossiers du personnel a révélé de nombreux cas où les exigences établies n'étaient pas respectées, dont voici des exemples :

- Il arrivait souvent que les documents relatifs aux entrevues préalables à l'embauche, tels que les fiches de cotation et les vérifications de casier judiciaire, des références et des compétences, soient absents des dossiers.
- La plupart du temps, il n'y avait aucune preuve de l'offre d'une formation initiale ou continue.
- Souvent, les évaluations de rendement annuelles obligatoires ne figuraient pas dans les dossiers.

RECOMMANDATION 11

Les organismes doivent établir des ratios employés-clients ou d'autres charges de travail repères raisonnables afin d'orienter le travail du personnel de surveillance et de soutenir les niveaux de dotation globaux. En outre, les

surveillants doivent effectuer des vérifications ponctuelles des dossiers du personnel pour veiller au respect des exigences en matière d'embauche, telles que la vérification des références, et d'autres exigences liées à la gestion des ressources humaines.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Nous convenons de la pertinence de cette recommandation. Il convient de noter que la détérioration de l'infrastructure des organismes a contribué à limiter la capacité d'exécuter des fonctions de surveillance administrative. Afin d'être en mesure de mettre pleinement en œuvre la recommandation, les organismes devront augmenter la taille de leur personnel, ce qui nécessitera un financement accru. Même si les documents à l'appui sont parfois manquants, l'embauche d'employés compétents et la vérification des références constituent des procédures standard.

Immobilisations

Les organismes possèdent une variété d'immobilisations, telles que des biens immobiliers, des systèmes et du matériel informatiques, des fournitures et du matériel de bureau, ainsi que des articles d'ameublement courants dans les établissements, y compris des appareils électroniques comme des télévisions et des lecteurs DVD. Nous avons constaté ce qui suit au sujet de l'acquisition, de la gestion et du contrôle des immobilisations :

- Nous avons remarqué un certain nombre de cas où, contrairement aux exigences ministérielles, l'intérêt du Ministère à l'égard d'un bien immobilier acheté à l'aide de fonds ministériels n'était pas inscrit sur le titre ou était consigné longtemps après le fait.
- Deux des organismes faisaient un bon travail pour ce qui est de tenir une liste à jour des immobilisations, de cataloguer celles-ci et de vérifier périodiquement leur existence et leur emplacement, mais ce n'était pas le cas des deux autres. Il y avait donc peu de garanties que les biens achetés par ces deux derniers organismes étaient protégés et comptabilisés de façon appropriée.
- Nous avons relevé un cas où un organisme a laissé un immeuble d'assez grande taille inoccupé pendant 18 ans, alors que le coût de renonciation et les frais d'entretien étaient considérables.
- Un organisme a construit le premier de quatre établissements prévus, destiné à recevoir jusqu'à sept personnes. La construction a coûté plus de 1 million de dollars (outre le coût du terrain). Or, il n'y avait pas suffisamment d'éléments probants indiquant que l'organisme avait adéquatement évalué ses besoins en matière d'hébergement ou qu'il avait utilisé les moyens les plus économiques de combler ces besoins.

RECOMMANDATION 12

Tous les organismes doivent s'assurer que l'acquisition et la conservation de leurs immobilisations sont justifiées et que les immobilisations sont protégées et comptabilisées de façon appropriée.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. En ce qui concerne l'immeuble vacant, les organismes souhaitent faire part des commentaires suivants :

- L'immeuble en question est demeuré vacant en raison de la difficulté à trouver un programme adéquat qui aurait permis de continuer de l'employer comme un établissement destiné aux enfants et aux jeunes ayant des problèmes de santé mentale et ainsi de maintenir sa désignation d'établissement pour enfants dans un zonage résidentiel.
- Il convient de noter que l'immeuble est invendable dans les faits, étant donné qu'il est situé au milieu du complexe de l'organisme.
- De nombreuses propositions ont été soumises au Ministère pour que soient offerts

des programmes nécessaires à cet emplacement; on a envisagé d'utiliser l'immeuble notamment comme unité de stabilisation, centre d'évaluation et unité de traitement en établissement pour les adolescents. Le financement nécessaire n'a toutefois pas pu être obtenu. Dans certains cas, il y avait des fonds disponibles pour l'amélioration des immobilisations, mais pas pour les frais d'exploitation, ou l'inverse.

En ce qui a trait aux établissements, malgré l'absence de documents à l'appui, nous sommes d'avis que des recherches approfondies ont été effectuées et que nous avons fait preuve de la diligence requise pour obtenir le meilleur rapport qualité-prix pour les matériaux de construction et les produits achetés. Il a été déterminé que les produits choisis étaient les plus appropriés compte tenu des exigences en matière de durabilité et de propreté en vue de répondre aux besoins liés à la prestation des services aux clients dans un cadre quasi institutionnel.

Systèmes informatisés de renseignements

Les organismes disposent d'un certain nombre de systèmes informatisés de renseignements pour des éléments tels que la tenue des documents comptables et la conservation de renseignements confidentiels sur les clients. Nous avons constaté que, si les organismes élaborent ou acquièrent et maintiennent leurs propres systèmes en général, les différents systèmes se ressemblent beaucoup. Ainsi, puisque les organismes se comptent par centaines, nous croyons qu'il pourrait s'avérer plus économique pour ceux-ci de collaborer davantage en ce qui concerne l'acquisition et l'élaboration de systèmes informatisés.

Notre examen des systèmes informatisés en place dans les organismes que nous avons visités a révélé certaines lacunes en matière de contrôle et des cas où l'on ne recourait pas à des pratiques exemplaires. En voici quelques exemples :

- Souvent, les mots de passe permettant d'accéder aux systèmes informatisés ne respectaient pas les normes minimales de complexité, et il n'y avait aucune limite de tentatives infructueuses de connexion au système avant que celui-ci bloque l'accès.
- La plupart du temps, les terminaux n'avaient pas de fonction de réactivation par mot de passe après une certaine période d'inactivité.
- À l'un des trois organismes qui recouraient aux services de fournisseurs externes, il n'y avait aucune garantie que les données confidentielles détenues par ces fournisseurs étaient protégées.
- Il existait un risque de perte des données stockées dans les locaux des organismes, car les copies de sauvegarde des données étaient conservées sur place jusqu'à 30 jours avant d'être transférées hors des lieux. La plupart des organisations transfèrent leurs données hors des lieux au moins une fois par semaine.
- Les manuels d'utilisation étaient périmés.
- Nous avons constaté un cas où le serveur de l'organisme était installé dans la chaufferie, qui n'est pas un lieu approprié pour ce type de matériel.

RECOMMANDATION 13

Tous les organismes doivent renforcer les mécanismes de contrôle de leurs systèmes informatisés de renseignements, particulièrement en ce qui a trait à la protection des renseignements confidentiels sur les clients. À cette fin, la collaboration entre les organismes pourrait constituer une approche plus économique que le fait d'élaborer et de maintenir des systèmes distincts.

RÉPONSE DES ORGANISMES

Cette recommandation nous semble raisonnable, et les organismes accueilleront favorablement tout financement accru visant à améliorer le partage des renseignements ainsi que la sécurité et l'entretien régulier des systèmes.

Ministère des Transports

Sécurité des véhicules utilitaires et programme d'application

Contexte

Le ministère des Transports (le Ministère) a le mandat de fournir aux Ontariens un système de transport sûr, efficient et intégré. La Division de la sécurité des usagers de la route (la Division) du Ministère concentre ses efforts sur l'amélioration de la sécurité et de la protection des usagers de la route; ses activités comprennent la réglementation des véhicules utilitaires qui circulent dans la province et l'application des normes de sécurité. Au cours de l'exercice 2007-2008, le Ministère a consacré plus de 39 millions de dollars à son programme d'application des loi relatives aux véhicules utilitaires.

L'Ontario est l'un des principaux corridors pour le transport de marchandises entre le Canada et les États-Unis. Selon les données du Ministère, la circulation des véhicules utilitaires a augmenté de 32 % au cours de la période de 10 ans entre 1995 et 2004; il y a environ 73 millions de déplacements par camion en Ontario chaque année.

Les propriétaires d'entreprises de transport par véhicule utilitaire (appelés utilisateurs) en Ontario sont tenus de s'enregistrer auprès du Ministère. Cette exigence s'applique également aux utilisateurs de l'extérieur du pays dont les véhicules utilitaires circulent en Ontario. Plus de 200 000 utilisateurs sont enregistrés auprès de la province et déclarent avoir plus de 1,2 million de véhicules utilitaires, dont 30 000 autobus.

Le Ministère possède 37 postes d'inspection routière permanents et environ 70 postes temporaires le long des voies publiques de la province. Sur les 416 employés de la Division, environ 250 travaillent dans ces postes et effectuent des inspections au hasard des véhicules utilitaires. De plus, tous les véhicules utilitaires doivent faire l'objet une fois par année d'une inspection et d'une certification de sécurité par un mécanicien titulaire d'un permis dans l'un des 13 500 centres d'inspection des véhicules automobiles autorisés par le Ministère en Ontario.

Le Ministère a un système d'évaluation pour surveiller le rendement des utilisateurs en matière de sécurité. Le système utilise une formule basée sur les résultats des inspections routières, sur les collisions, sur les déclarations de culpabilité de l'utilisateur ou de ses conducteurs et sur les vérifications dans les installations de l'utilisateur. Le Ministère dispose de plusieurs mesures d'intervention quand un utilisateur contrevient aux normes de sécurité; ces mesures comprennent des lettres d'avertissement, des entrevues avec l'utilisateur, des vérifications des installations de l'utilisateur et d'autres sanctions pouvant comprendre l'annulation du permis d'exploitation de l'utilisateur en Ontario.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère disposait de systèmes et de procédures de surveillance et d'application permettant de garantir que les véhicules utilitaires circulent de façon sécuritaire en Ontario.

Notre vérification comprenait un examen de la documentation, une analyse de l'information – notamment l'utilisation de plusieurs techniques de vérification informatisée pour analyser les données d'enregistrement et d'immatriculation des utilisateurs de véhicules utilitaires et leurs fiches de sécurité –, des entrevues avec le personnel du Ministère et des visites dans cinq bureaux de district et dans plusieurs postes d'inspection routière. En outre, nous avons assisté à un certain nombre de vérifications dans les installations, d'enquêtes dans les centres d'inspection des véhicules automobiles et d'inspections dans des terminus d'autobus; nous avons également participé à des contrôles ciblés de la sécurité.

Notre vérification comprenait également un examen des rapports de vérification pertinents rédigés par les vérificateurs internes du Ministère; toutefois, comme il n'y avait pas de rapports récents sur les domaines visés par notre vérification, nous n'avons pu nous en remettre au travail des vérificateurs internes pour réduire la portée de notre vérification et l'étendue de nos procédés.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous avons élaboré des critères de vérification s'inscrivant dans l'objectif de notre vérification et en avons discuté avec la haute direction du Ministère, laquelle a accepté les critères.

Résumé

Les initiatives prises par le ministère des Transports (le Ministère) depuis dix ans ont assurément contribué aux progrès réalisés sur le plan de la réduction du taux d'accidents mortels impliquant des véhicules utilitaires et du taux de collisions par millier de kilomètres parcourus par des véhicules utilitaires sur les routes de l'Ontario. Plus précisément, le taux de collisions a chuté de 10 % au cours de la période de dix ans de 1995 à 2004. Toutefois, 9,2 % de toutes les collisions qui se produisent en Ontario continuent d'impliquer un véhicule utilitaire; il y a donc encore beaucoup d'améliorations à apporter de ce côté. Le Ministère doit multiplier ses efforts pour obtenir l'information qui lui permettra de repérer les utilisateurs à risque plus élevé et doit également renforcer ses activités d'application et la surveillance des centres d'inspection privés des véhicules automobiles s'il veut avoir l'assurance qu'il n'y a pas de véhicules utilitaires dangereux sur la route.

Nos principales observations sont les suivantes :

- Depuis notre dernière vérification de la sécurité des véhicules utilitaires et de l'application des lois dans ce domaine en 1997, le Ministère a mis en œuvre plusieurs initiatives en matière de sécurité routière ciblant les véhicules utilitaires et les conducteurs de ces véhicules. Citons, entre autres, la limitation des heures de service des conducteurs, l'adoption d'une loi visant à réduire la vitesse des véhicules utilitaires, la suspension et la mise en fourrière de véhicules ayant des défauts critiques et l'instauration d'un nouveau système d'évaluation de la sécurité des utilisateurs.
- Le Ministère compte sur le système d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire (système d'IUVU) pour assurer le suivi de la fiche de sécurité des utilisateurs de façon à pouvoir repérer les utilisateurs à risque élevé. Toutefois, quelque 20 600 utilisateurs – qui ont été impliqués dans des collisions, qui ont

été déclarés coupables ou qui ont été soumis à une inspection en bordure de la route – n'ont jamais présenté de demande de certificat d'immatriculation UVU et le Ministère prend rarement des mesures de suivi contre ces utilisateurs. De plus, le Ministère ne connaît pas le nombre d'utilisateurs actifs parce que les utilisateurs ne sont pas tenus de renouveler leurs certificats d'immatriculation UVU à intervalles réguliers. En outre, les milliers d'utilisateurs de dépanneuses de la province sont exemptés de l'obligation de s'enregistrer auprès du Ministère, même si le personnel chargé de l'application des lois a soulevé des préoccupations quant à la sécurité de l'utilisation de ces véhicules.

- Le nombre d'inspections routières effectuées par le Ministère a diminué de 34 % depuis l'exercice 2003-2004 pour s'établir à environ 99 000 inspections par année. En 2007, seulement 3 véhicules utilitaires sur 1 000 ont fait l'objet d'une inspection routière.
- Un nombre disproportionné (65 %) d'inspections routières ont été effectuées entre 6 h et 14 h. Alors que 21 % des déplacements des véhicules utilitaires ont lieu la nuit, seulement 8 % des inspections sont menées à ce moment.
- Bien que le Ministère ait indiqué dans sa réponse à notre vérification de 1997 que les agents devaient passer au moins 50 % de leur temps à effectuer des inspections routières, cet objectif de rendement n'existe plus et nous avons remarqué que le nombre d'inspections routières par agent était de une ou deux par jour en moyenne. De plus, le nombre d'inspections effectuées est inégal parmi les districts. Par exemple, le pourcentage de véhicules retirés de la circulation par les inspecteurs, ce qu'on appelle le taux de mise hors service, variait de 15 % à 35 % par district et le pourcentage d'accusations portées contre des conducteurs ou des utilisateurs à la suite d'une inspection se situait entre 8 % et 30 % parmi les districts.
- Bien que le Ministère ait mis en œuvre un système de suivi amélioré de l'information sur les autobus, il a été incapable d'atteindre son objectif pour les inspections d'autobus. Plus de 140 inspections de terminus d'autobus étaient en retard; certains terminus n'avaient pas été inspectés depuis plus de quatre ans et demi. En fait, 76 terminus d'autobus n'avaient jamais fait l'objet d'une inspection alors que quatre d'entre eux avaient une centaine d'autobus en circulation.
- Les fourrières disponibles ne suffisent pas à garantir que tous les véhicules dangereux sont retirés de la circulation pendant au moins 15 jours comme l'exige le Programme de mise en fourrière. Puisque seulement 15 centres d'inspection des camions avaient des fourrières, les véhicules dangereux repérés dans les autres centres étaient remis en circulation après avoir été réparés sans que soit imposée la pénalité de temps en fourrière. De plus, les agents d'application ont tendance à éviter les mises en fourrière à cause des nombreuses formalités administratives à remplir.
- Dans bien des cas, les inspecteurs n'ont pu récupérer assez rapidement dans le système d'IUVU les fiches de sécurité des utilisateurs pour pouvoir soumettre à juste titre un véhicule à une inspection routière plus exhaustive. De même, près de 10 000 rapports d'inspection attendaient d'être consignés dans le système, dont certains depuis cinq mois.
- Contrairement à ce que réclame la *Loi sur les transports routiers* fédérale, le Ministère n'incluait pas dans ses évaluations de la sécurité les données américaines sur les collisions et les résultats des inspections routières. Nous avons remarqué que 18 000 événements du genre n'avaient pas été consignés dans les dossiers des utilisateurs. De même, quelque 3 500 déclarations de culpabilité en vertu du programme d'appareils photo reliés aux feux rouges du Ministère n'avaient pas été consignées dans ces dossiers.

- Le nombre d'interventions contre des utilisateurs à risque élevé diminuait depuis 2003; de plus, les interventions les plus sévères, comme la suspension ou l'annulation du certificat d'immatriculation UVU d'un utilisateur, avaient baissé de 40 % entre 2003 et 2007. Les deux tiers des 740 vérifications d'installations d'utilisateurs – vérification exigée par la politique du Ministère dans le cas des utilisateurs ayant un taux de contraventions élevé en matière de sécurité – avaient été annulées par des employés du Ministère. D'après notre examen d'un petit échantillon de ces dossiers, plus de la moitié de ces vérifications auraient dû être effectuées.
- La capacité du Ministère de prendre des mesures à l'égard des utilisateurs qui travaillent dans le cadre d'accords de location était floue et plusieurs utilisateurs de cette catégorie qui avaient des taux de contraventions élevés n'avaient fait l'objet ni d'une vérification ni d'une sanction.
- Bien que les nouveaux utilisateurs présentent une probabilité beaucoup plus grande d'être impliqués dans une collision, il n'y a pas de programme en Ontario – contrairement aux États-Unis – ciblant ce groupe à risque élevé.
- Tous les véhicules utilitaires doivent faire l'objet à intervalles réguliers d'une certification de sécurité par un mécanicien titulaire d'un permis. Nous avons remarqué que les normes d'inspection appliquées étaient dépassées; de plus, le Ministère ne surveille pas suffisamment ce processus et a très peu de contrôle sur la délivrance des certificats de sécurité aux centres d'inspection. Par conséquent, nous nous demandons si le Ministère a l'assurance que ce processus de certification garantit la sécurité de l'état mécanique des véhicules utilitaires.
- Au cours des dix dernières années, les données du Ministère indiquaient que le rôle joué par les défectuosités mécaniques dans les collisions avait diminué de 34 %, tandis que le rôle joué par le comportement des conducteurs avait augmenté de 23 %. Toutefois, les ressources consacrées aux programmes de formation destinés aux utilisateurs et aux conducteurs pour améliorer leurs compétences étaient minimes.
- Il sera difficile d'atteindre les objectifs du plan national de sécurité routière du Canada. Par exemple, même si le nombre de collisions mortelles impliquant des véhicules utilitaires diminue graduellement et que l'Ontario est parvenue à réduire de 2,3 % son taux de mortalité routière et de 9,7 % le taux de blessures graves sur une période de quatre ans, ces résultats sont encore bien en deçà de l'objectif de réduction de 20 % fixé pour 2010 dans le cadre du plan.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie les observations et les recommandations du vérificateur général et s'engage à y donner suite. Le Ministère est déterminé à faire en sorte que les routes de l'Ontario demeurent parmi les plus sûres en Amérique du Nord et il partage le désir du vérificateur général de tenir les véhicules utilitaires dangereux hors de la circulation en Ontario.

Le Ministère accueille avec satisfaction les observations du vérificateur général selon lesquelles le taux de mortalité routière en Ontario est le plus bas qu'ait enregistré la province. Depuis 1995, le taux de collisions impliquant des véhicules utilitaires a baissé de 10 % dans la province et le Ministère est heureux de souligner que le taux de collisions dans la sous-catégorie la plus importante, soit les gros camions, a dégringolé de 20 %. On doit en partie ces améliorations aux initiatives du Ministère pour améliorer la sécurité des véhicules utilitaires, comme le programme de mise en fourrière des véhicules non sécuritaires, le système de sécurité des utilisateurs et la nouvelle réglementation des heures de service des conducteurs.

Constatations détaillées de la vérification

NOUVELLES INITIATIVES

En 2005 (la dernière année pour laquelle cette information a été compilée), l'Ontario avait un taux de décès de 0,87 par tranche de 10 000 titulaires d'un permis de conduire (ceci comprend les conducteurs de véhicules utilitaires et de voitures de tourisme). Il s'agissait du taux le plus bas enregistré dans la province et du deuxième plus bas au Canada. Il représente une diminution par rapport au taux de 0,92 affiché en 2004 et témoigne des progrès importants réalisés depuis le début des années 1980 alors que le taux correspondait à près de 3.

En général, la sécurité des véhicules s'est améliorée au fil des ans grâce aux nouvelles technologies comme les coussins gonflables. De même, le port obligatoire de la ceinture de sécurité a eu un impact positif sur la sécurité des conducteurs. D'autres initiatives ministérielles ont certainement eu aussi une incidence sur l'amélioration des taux de mortalité routière. Deux d'entre elles, qui ont un rapport avec les taux d'accidents mortels impliquant des véhicules utilitaires, sont le programme de mise en fourrière des véhicules non sécuritaires et le nouveau modèle d'évaluation de la sécurité des utilisateurs (nous discutons plus loin de ces deux initiatives). En outre, les trois initiatives suivantes en matière de sécurité devraient également entraîner une réduction des accidents et des victimes de la route.

L'attribution d'une cote de sécurité à chaque utilisateur est une excellente initiative qui a été mise en œuvre depuis notre vérification de 1997. La cote repose sur plusieurs facteurs comme les collisions, les déclarations de culpabilité de l'utilisateur ou du conducteur, les défectuosités notées au cours des inspections et les résultats des vérifications dans les installations.

Plus récemment, l'Ontario a collaboré avec le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM) à la modernisation des règles relatives aux heures de service des conducteurs de véhicules utilitaires pour tenir compte des progrès de la recherche scientifique sur les habitudes de sommeil chez l'humain et des pratiques de gestion de la fatigue. Un nouveau règlement est ainsi entré en vigueur le 1er janvier 2007 pour faire en sorte que les conducteurs aient le temps de repos nécessaire pour conduire leurs véhicules de façon sécuritaire. Dorénavant, les conducteurs ne peuvent plus conduire plus de 13 heures dans une journée ou après avoir travaillé, qu'il s'agisse de conduite ou d'une autre tâche, pendant 14 heures. Un conducteur doit également avoir une période de repos journalier minimale de 10 heures et prendre 8 heures de repos consécutives entre les quarts de travail. De même, les conducteurs doivent prendre au moins 24 heures de repos consécutives tous les 14 jours. Les conducteurs sont tenus de remplir des fiches journalières ou relevés de temps indiquant les heures de conduite, les heures de service et les heures de repos.

Les limiteurs de vitesse sont des dispositifs qui limitent la quantité de carburant injectée dans le moteur quand un véhicule atteint une vitesse préétablie. Depuis 1995, la plupart des camions diesel lourds sont munis de moteurs à contrôle électronique qui sont compatibles avec ces dispositifs. En réponse à une recommandation de l'Ontario Trucking Association et aux résultats d'un sondage sur la circulation en Ontario indiquant qu'entre 30 % et 60 % des gros camions qui circulent sur les autoroutes de la série 400 dépassent 110 kilomètres à l'heure, le Ministère a déposé une loi en mars 2008 qui exige que tous les véhicules utilitaires qui circulent en Ontario soient munis d'un limiteur de vitesse. La loi a été adoptée en juin 2008 et le Ministère compte prendre des règlements qui appliqueront la loi à tous les gros camions construits après 1995 et qui fixeront la vitesse maximale des limiteurs de vitesse en Ontario à 105 kilomètres à l'heure. D'après les expériences d'autres territoires de compétence comme l'Australie et les pays de l'Union européenne, les limiteurs de vitesse devraient diminuer le risque de collisions avec des

camions ainsi que leur gravité, le cas échéant. Par exemple, selon une étude de la Saskatchewan, le nombre de pertes de vie est réduit de 7 % pour chaque réduction d'un kilomètre à l'heure de la vitesse moyenne d'un véhicule. Selon une étude australienne, si tous les conducteurs de camions lourds respectaient les lois sur les limites de vitesse, le nombre de collisions impliquant des véhicules lourds diminuerait de 29 %.

Ces initiatives sont certes encourageantes, mais le pourcentage de collisions impliquant des véhicules utilitaires en Ontario est à la hausse; il est passé de 7,9 % en 1995 à 9,2 % en 2005. C'est peut-être une indication que le Ministère a relativement mieux réussi à améliorer la sécurité dans le cas des voitures de tourisme que dans celui des véhicules utilitaires.

Pour remédier à ce problème, le Ministère doit apporter d'autres améliorations pour faire en sorte que les données d'immatriculation de tous les utilisateurs soient à jour, que le système d'évaluation de la sécurité fonctionne correctement et que tous les véhicules utilitaires soient entretenus de façon à pouvoir rouler en toute sécurité. Les recommandations issues de notre vérification touchent six grands thèmes : l'enregistrement des utilisateurs de véhicules utilitaires, les inspections routières, les activités d'intervention, les centres d'inspection des véhicules automobiles, la formation et la sensibilisation à la sécurité et l'évaluation et le compte rendu de la sécurité routière.

ENREGISTREMENT DES UTILISATEURS DE VÉHICULES UTILITAIRES

La loi fédérale exige que toutes les provinces enregistrent et surveillent leurs utilisateurs respectifs et qu'elles évaluent le rendement des utilisateurs en matière de sécurité. Le *Code de la route* (le Code) de l'Ontario exige que tous les utilisateurs de véhicules utilitaires qui font des affaires en Ontario s'enregistrent auprès du Ministère pour obtenir un certificat d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire (certificat d'immatriculation UVU). Un exemplaire lisible du certificat doit se trouver à bord de tous les véhicules utilitaires et être remis sur demande aux inspecteurs du Ministère.

Exemption des exigences d'enregistrement

Même si la Loi exige en général que tous les utilisateurs de véhicules utilitaires s'enregistrent pour obtenir un certificat d'immatriculation UVU, il y a des exceptions. Par exemple, les véhicules de secours comme les ambulances et les véhicules de lutte contre les incendies ne nécessitent pas l'enregistrement de l'utilisateur et ne font pas l'objet d'une surveillance dans le cadre du programme d'application des lois relatives aux véhicules utilitaires du Ministère. (Toutefois, il y a d'autres lois et règlements provinciaux qui régissent ces véhicules et leur entretien.) Les dépanneuses sont également exemptées; il semble que cette exemption pose davantage un problème parce que ces véhicules ne sont pas réglementés par une autre loi fédérale ou provinciale. Tant les employés du Ministère que les agents de police que nous avons interviewés ont soulevé des préoccupations quant à l'état mécanique des milliers de dépanneuses privées qui circulent sur les routes de la province.

Complétude du processus d'enregistrement

L'utilité et l'efficacité du processus d'enregistrement des utilisateurs de véhicules utilitaires pour assurer le respect des exigences en matière de sécurité par les usagers de la route reposent sur la complétude du processus. Pour que le processus d'enregistrement soit complet, il faut que tous les utilisateurs soient enregistrés et que le Ministère ait de l'information à jour sur leurs véhicules utilitaires.

Au moment de l'enregistrement, les utilisateurs doivent fournir certains renseignements au Ministère, comme le nom et l'adresse de leur entreprise, les détails de leur police d'assurance, les numéros de permis de conduire des conducteurs et le nombre de conducteurs à leur service. Jusqu'en

avril 2007, les utilisateurs devaient également faire rapport tous les ans de la taille de leur parc de véhicules utilitaires; depuis, ils sont aussi tenus de faire rapport tous les ans du nombre total de kilomètres parcourus au Canada par les véhicules de leur parc.

Alors que les utilisateurs s'enregistrent pour obtenir un certificat d'immatriculation UVU portant sur tous les véhicules de leur parc, ils font immatriculer séparément chacun de leurs véhicules utilitaires dans les bureaux du réseau privé d'immatriculation et de délivrance de permis (RPIDP) de la province, c'est-à-dire les bureaux qui s'occupent de l'enregistrement de tous les autres véhicules et conducteurs en Ontario. Au moment de notre vérification, les employés du RPIDP n'étaient pas tenus de s'assurer que les propriétaires de véhicules utilitaires détenaient des certificats d'immatriculation UVU valides lorsqu'ils enregistraient leurs véhicules. Nous avons relevé près de 1 600 cas où des propriétaires de véhicules utilitaires avaient enregistré leurs véhicules utilitaires auprès du Ministère sans détenir de certificat d'immatriculation UVU. Le Ministère n'a pas instauré de processus pour déterminer si le propriétaire exploite une entreprise et devrait détenir un tel certificat.

Le Ministère crée également un dossier d'immatriculation UVU quand un véhicule utilitaire est impliqué dans un « événement routier » et que l'utilisateur n'est pas enregistré. Ces événements comprennent les collisions, les déclarations de culpabilité et les inspections routières. Dans les cas de ce genre, l'utilisateur reçoit l'instruction de présenter une demande de certificat d'immatriculation UVU, et un dossier d'utilisateur est créé accompagné de la mention « non enregistré ». Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté qu'il y avait environ 20 600 utilisateurs non enregistrés en décembre 2007; par ailleurs, nous avons remarqué qu'à peu près aucun suivi n'avait été effectué pour s'assurer que l'utilisateur se procurerait le certificat d'immatriculation UVU exigé. Bien que le Ministère puisse déposer des accusations contre ces utilisateurs, il ne le fait que rarement; nous avons en effet constaté que des accusations avaient été portées contre seulement 2 900 utilisateurs non enregistrés entre 2003 et 2007. Sur ce nombre, 775 n'étaient toujours pas enregistrés au moment de notre vérification. Alors que des accusations avaient été déposées à six reprises contre l'un d'entre eux, ce dernier ne s'était toujours pas enregistré.

Renouvellement de l'inscription

Contrairement à d'autres provinces comme le Québec, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, l'Ontario n'a pas instauré de processus de renouvellement des certificats d'immatriculation UVU. Il est donc difficile pour le Ministère de connaître le nombre précis d'utilisateurs qui font des affaires dans la province et la taille de leur parc; par conséquent, l'utilité de l'information du système d'IUVU pour repérer les utilisateurs à risque élevé s'en trouve amoindrie. Au moment de notre vérification, le Ministère élaborait une proposition pour adopter un nouveau processus d'enregistrement selon lequel tous les utilisateurs enregistrés seraient tenus de renouveler à intervalles réguliers leurs certificats d'immatriculation UVU et de mettre à jour leurs renseignements opérationnels chaque année.

RECOMMANDATION 1

Pour faire en sorte que tous les utilisateurs de véhicules utilitaires détiennent un certificat d'immatriculation UVU et communiquent tous les renseignements exigés au sujet de leur entreprise, le ministère des Transports doit :

- envisager de modifier les exigences d'enregistrement pour s'assurer que tous les utilisateurs sont tenus de renouveler leurs certificats d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire et de mettre à jour leurs renseignements opérationnels à intervalles réguliers;
- travailler avec le réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis afin de relier le processus d'enregistrement pour l'obten-

tion du certificat d'immatriculation UVU à l'immatriculation des véhicules utilitaires pour repérer les utilisateurs qui ne détiennent pas de certificat d'immatriculation UVU;

- effectuer un suivi de tous les utilisateurs non enregistrés pour s'assurer qu'ils s'enregistrent comme il se doit dans un délai raisonnable.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les utilisateurs de véhicules utilitaires doivent s'enregistrer comme il se doit et fournir des renseignements complets et exacts. Le Ministère étudie la possibilité d'instaurer un programme d'enregistrement et de renouvellement pour renforcer l'enregistrement des transporteurs qui exercent leurs activités en Ontario. Ce programme exigerait le renouvellement périodique des certificats d'exploitation et la mise à jour annuelle de l'information générale et opérationnelle.

Le Ministère collabore avec le Réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis de Service Ontario pour veiller à ce que les propriétaires de véhicules utilitaires soient informés des exigences relatives au certificat d'immatriculation UVU lorsqu'ils enregistrent leurs véhicules. Le processus d'enregistrement, de documentation et d'application sera communiqué de façon claire et précise au Réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis, au personnel d'application du Ministère et aux services de police.

INSPECTIONS ROUTIÈRES

Le programme d'inspections routières est l'une des activités d'application les plus importantes du Ministère pour assurer la sécurité des véhicules utilitaires. Des inspections tant des véhicules que des dossiers de conducteurs sont effectuées au hasard dans des postes d'inspection routière conformément aux normes nord-américaines de la Commercial Vehicle Safety Alliance (CVSA). Ces normes portent sur le poids du véhicule, l'arrimage du chargement, l'état mécanique et les qualifications du conducteur. Les véhicules qui présentent des défauts critiques peuvent être mis en fourrière et le permis des conducteurs qui ne respectent pas les règles de sécurité peut être suspendu. La Figure 1 montre le nombre d'inspections effectuées entre 2000-2001 et 2007-2008 dans les quatre régions du Ministère.

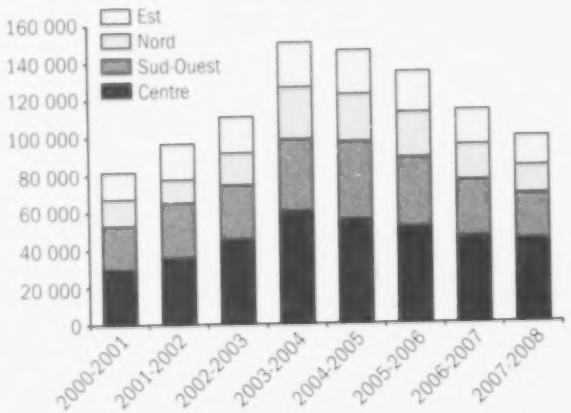
Efficacité des inspections routières

La Direction des activités régionales gère toutes les activités d'application routières, y compris les inspections routières dans les quatre régions du Ministère et dans ses 17 bureaux de district. En 2007-2008, le Ministère employait environ 250 agents d'application régionaux, qui effectuaient quelque 99 000 inspections routières. Comme on peut le voir dans la Figure 1, le nombre d'inspections routières diminue depuis quatre ans : il y a eu 34 % moins d'inspections en 2007-2008 par rapport à 2003-2004.

En réponse à une observation semblable formulée dans notre *Rapport annuel 1997*, le Ministère nous avait dit que les agents devraient maintenant

Figure 1 : Nombre d'inspections routières par région, 2000-2001 - 2007-2008

Source des données : Ministère des Transports



passer au moins 50 % de leur temps à effectuer des inspections routières. Actuellement, les agents d'application effectuent en moyenne de une à deux inspections seulement par jour de travail et le Ministère nous a informés que le point de référence de 50 % n'est plus un objectif.

Soixante pour cent des inspections routières sont effectuées dans l'un des 37 centres d'inspection permanents des camions, 37 % par des patrouilleurs dans des postes mobiles et 3 % par la police. L'un des problèmes qui a été soulevé régulièrement par les employés du Ministère au cours de nos discussions était la difficulté d'assurer une surveillance adéquate de certaines routes très occupées de l'Ontario à cause de l'emplacement géographique des centres d'inspection. Il ressortait aussi clairement de notre vérification que le Ministère ne pouvait inspecter qu'un faible pourcentage des véhicules utilitaires dans le cadre du programme d'inspections routières. Plus précisément, notre analyse a révélé que seulement 20 % des utilisateurs de l'Ontario avaient fait l'objet d'une inspection routière entre 2003 et 2007. En 2007, seulement 3 véhicules utilitaires sur 1 000 avaient fait l'objet d'une inspection routière.

Comme la probabilité de subir une inspection est faible, il est important de s'assurer que le système d'inspection n'offre pas involontairement aux utilisateurs et aux conducteurs sans scrupules la possibilité de contourner en plus les inspections. À cet égard, notre analyse des données d'inspection a révélé que les activités d'application routières variaient parmi les districts et les régions. Comme l'indique la Figure 2, le nombre d'inspections effectuées à différents moments de la journée variait considérablement; ce chiffre montre également qu'il n'y a pas de lien entre le nombre d'inspections et le débit de circulation.

Plus précisément, la majorité (65 %) des inspections routières sont effectuées le matin et au début de l'près-midi. Le nombre d'inspections effectuées entre 14 h et 22 h a diminué de 58 % (de 84 777 à 35 681) alors que le débit de circulation ne baisse que légèrement au cours de cette période par rapport au niveau enregistré le matin et au début de l'après-midi (de 41 % à 38 %). On faisait relativement peu d'inspections durant la nuit, puisque seulement 8 % des inspections étaient effectuées pendant cette période. Or, le débit de circulation durant la nuit, même s'il est moindre que durant le jour, représentait tout de même 21 % de toute la circulation des véhicules utilitaires, soit environ la moitié du débit enregistré le matin. À cet égard, nous avons constaté que 9 bureaux de district sur 15 avaient effectué moins de 100 inspections de nuit en 2007 et qu'un bureau n'en avait effectuées que 6 pendant toute l'année.

Figure 2 : Nombre moyen d'inspections effectuées selon la période de la journée et le débit routier, 2003-2007

Source des données : Ministère des Transports

Heure	Répartition du débit routier (%)	Nombre moyen d'inspections par année	Répartition des inspections
06:00-13:59	41	84 777	65
14:00-21:59	38	35 681	27
22:00-05:59	21	9 801	8

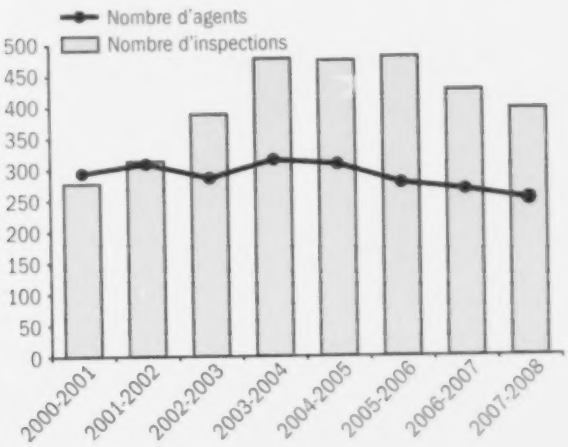
Le Ministère n'a ni normes ni lignes directrices détaillées qui fixent les objectifs de rendement de ses inspecteurs ou qui pourraient aider son personnel à affecter les rares ressources d'inspection aux domaines posant le plus grand « risque » pour le public et à faire en sorte d'éviter les écarts systémiques dans l'étendue des activités d'inspection. Les inspections étaient plutôt effectuées en fonction de l'expérience et du jugement professionnel de chaque agent. Comme on pouvait s'y attendre, nous avons relevé des écarts importants dans les activités d'inspection à l'échelle de la province.

Comme on peut le constater dans la Figure 3, le nombre moyen d'inspections effectuées par les agents d'application diminue depuis 2005-2006.

On notait également des écarts dans le nombre d'inspections effectuées par les bureaux de district. Par exemple, nous avons remarqué que depuis plusieurs années les agents d'un district effectuaient

Figure 3 : Nombre moyen d'inspections par inspecteur et nombre d'inspections, 2000-2001 – 2007-2008

Source des données : Ministère des Transports



en moyenne 370 inspections par année, tandis que dans un autre district, la moyenne d'inspections effectuées au cours de la même période correspondait à près de 650, soit 76 % de plus. Notre analyse a également révélé que les résultats des inspections étaient souvent très différents. Par exemple, le pourcentage d'inspections à la suite desquelles on avait retiré des véhicules de la circulation jusqu'au moment de la correction de certains problèmes, ce qu'on appelle le taux de mise hors service, variait entre 15 % et 35 %. De même, le pourcentage d'inspections à la suite desquelles on avait déposé des accusations contre des conducteurs ou des utilisateurs se situait entre 8 % et 30 %.

Coordination des ressources d'inspection

Il est important de coordonner les ressources pour assurer la présence continue d'agents d'application le long des principaux corridors routiers de l'Ontario. Par exemple, si un centre d'inspection est fermé entre midi et 18 h, il serait prudent qu'un centre voisin soit ouvert pendant cette période. L'examen des horaires des inspecteurs dans chacun des centres d'inspection des camions situés le long de ces corridors routiers nous a permis de constater que la coordination des heures de fonctionnement entre ces centres était minimale. Les résultats de notre analyse pour les cinq corridors principaux sont présentés dans la Figure 4; on y constate que la plupart des centres d'inspection situés le long de ces corridors étaient fermés pendant un grand nombre d'heures chaque jour et que le nombre d'heures de fonctionnement global par jour variait entre 63 % et 14 %. Même s'il n'est pas obligatoire que les centres d'inspection soient tous ouverts pendant toute la journée, il n'y a ni point de référence ni norme indiquant les objectifs de couverture du Ministère pour ces corridors principaux.

Nous avons remarqué qu'il y avait beaucoup de soirs et de nuits (de 18 h à 6 h) où tous les centres d'inspection des camions situés le long de certains corridors principaux étaient fermés. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les débits de circulation au cours de cette période peuvent être importants et atteindre 60 % des débits enregistrés pendant le jour. De même, les fins de semaine et les

Figure 4 : Étendue des activités d'inspection le long des principaux corridors routiers

Source des données : Ministère des Transports

Corridor routier	Débit journalier de camions	Étendue globale de l'application basée sur une journée de 24 heures (%)	Centres d'inspection fermés durant la nuit (%)	Centres d'inspection fermés durant la fin de semaine (%)	Centres d'inspection fermés durant les congés fériés (%)
Windsor–Toronto	45 909	63	13	44	50
Sarnia–Toronto	44 319	49	30	67	33
Windsor–Fort Erie	30 622	58	17	52	50
Toronto–Lancaster	28 718	38	73	94	92
Toronto–Sault Ste. Marie	27 565	14	72	99	100

congés fériés étaient d'autres périodes où l'étendue des activités d'inspection diminuait considérablement parce que les centres étaient fermés. Nous reconnaissons que le débit de circulation durant ces périodes est habituellement moins élevé qu'en temps normal, mais les utilisateurs de véhicules utilitaires qui veulent éviter de subir une inspection pourraient profiter de ces écarts dans l'étendue des activités d'inspection et accroître ainsi les risques pour la sécurité routière.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer la meilleure utilisation possible des ressources d'inspection routière, le ministère des Transports doit :

- établir des cibles de référence pour le nombre d'inspections routières à effectuer;
- mener des évaluations régulières du risque pour déterminer l'horaire qui est le plus pertinent dans les centres d'inspection afin de minimiser les écarts dans l'étendue des activités d'inspection routière des véhicules et d'affecter les inspecteurs en conséquence;
- surveiller les inspections effectuées et les résultats réels de façon à repérer aux fins de suivi les incohérences du système d'inspection.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les inspections routières sont essentielles pour assurer la sécurité des véhicules utilitaires. Un plan est en cours d'élaboration pour définir et affecter de façon efficace les ressources d'inspection routière, y compris les installations et le personnel.

Le Ministère a embauché 50 nouveaux agents d'application et il embauche des superviseurs additionnels pour faire en sorte qu'un plus grand nombre d'inspections routières soient effectuées à des endroits clés le long des corridors principaux. De nouvelles normes de rendement seront adoptées pour l'ensemble des agents et des superviseurs.

Le Ministère étudie présentement un système d'information sur les véhicules utilitaires pour améliorer la planification des inspections routières. Entre autres avantages, le système permettrait au Ministère de surveiller les activités d'application, les tendances relatives aux véhicules et les taux de mise hors service.

Inspections des autobus

En 2000, nous avons effectué une vérification des véhicules scolaires et recommandé que le Ministère améliore son processus d'inspection en mettant l'accent sur les exploitants à risque élevé et en ayant recours à la technologie de l'information. En réponse, le Ministère a mis en œuvre des initiatives pour améliorer, en particulier, son processus d'inspection des autobus scolaires. En 2003, il a instauré un système de suivi de l'information sur les autobus (BITS), qui a ensuite été élargi pour surveiller tous les exploitants d'autobus en Ontario. Le Ministère dispose maintenant d'une base de données centrale sur tous les exploitants d'autobus de l'Ontario, qui contient notamment de l'information sur la taille et l'âge de leurs parcs, et les résultats des inspections du Ministère. Au lieu d'inspecter les autobus dans les centres d'inspection du Ministère, les agents d'application se rendent dans les terminus d'autobus. Les autobus sont sélectionnés pour une inspection en fonction de la taille du parc de l'exploitant et du nombre de terminus qu'il exploite. L'intervalle des visites dans les terminus d'autobus est censé se situer entre 4 et 15 mois, suivant les résultats des inspections précédentes. Tous les ans, le Ministère effectue quelque 8 000 inspections d'autobus dans près de 1 000 terminus répartis dans la province.

Nous avons toutefois constaté que l'inspection des autobus ne se faisait pas toujours selon le calendrier prévu; dans tous les districts, beaucoup d'inspections étaient en retard. Plus précisément, nous avons constaté que plus de 140 inspections de terminus d'autobus étaient en retard en décembre 2007; dans certains cas, le retard était de plus

de quatre ans et demi. Nous avons aussi remarqué que 76 terminus n'avaient jamais fait l'objet d'une inspection; la moitié d'entre eux étaient en exploitation depuis 2002 et quatre d'entre eux avaient une centaine d'autobus en circulation.

Nous avons comparé les résultats de notre analyse des données des registres du Ministère au rapport sur les inspections d'autobus en retard généré par BITS; nous avons ainsi constaté qu'environ 20 terminus d'autobus ne figuraient pas dans ce rapport alors qu'ils n'avaient fait l'objet d'aucune inspection depuis quatre ans.

RECOMMANDATION 3

Pour garantir comme il se doit que les exploitants d'autobus veillent à l'entretien mécanique de leurs véhicules pour qu'ils roulent de façon sécuritaire, le ministère des Transports doit :

- effectuer les inspections en retard dans les terminus d'autobus en mettant l'accent sur les exploitants à risque élevé ou qui possèdent un grand nombre d'autobus;
- examiner la qualité des données de son nouveau système de suivi de l'information sur les autobus pour déterminer les raisons pour lesquelles il y a des erreurs dans les rapports générés par le système.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les inspections d'autobus sont une priorité pour le Ministère. Le Ministère a réglé l'arriéré relevé par le vérificateur général en effectuant plus de 2 000 inspections d'autobus depuis avril 2008. En mai 2008, le Ministère a de nouveau renforcé les inspections en instaurant un système pour atténuer les arriérés futurs. Une approche axée sur le risque pour les inspections d'autobus a fait l'objet de modifications et comprend des facteurs comme l'âge des autobus, la taille du parc et le rendement passé en matière de sécurité, ce qui permet au Ministère de repérer les exploitants et les véhicules à risque élevé pour les soumettre plus rapidement à une inspection.

Le système de suivi de l'information sur les autobus fait l'objet d'un contrôle pour s'assurer que les activités d'inspection sont effectuées et que les mesures nécessaires sont prises de façon rapide et ciblée.

Véhicules présentant des défauts

En 1998, le Ministère a lancé le Programme de mise en fourrière des véhicules utilitaires dans le cadre duquel les véhicules qui présentent de graves défauts en matière de sécurité peuvent être mis en fourrière pendant 15 jours ou plus comme mesure dissuasive. Avant de pouvoir reprendre la route, ces véhicules doivent être réparés et certifiés sécuritaires par un mécanicien titulaire d'un permis dans un centre d'inspection des véhicules automobiles autorisé par le Ministère. Des critères précis pour repérer les véhicules non sécuritaires ont été élaborés en rapport avec les freins défectueux, les roues et les jantes, la direction, les pneus et les composantes de la suspension et du châssis.

Nous avons constaté que les fourrières disponibles et leurs modalités d'exploitation n'étaient pas suffisantes. Par exemple, seulement 15 centres d'inspection des camions ont des fourrières. D'après le personnel du Ministère, cette situation est principalement imputable à l'absence d'ententes avec des entreprises de dépannage locales dans les autres centres. Par conséquent, les véhicules jugés non sécuritaires dans les centres sans fourrière pouvaient reprendre la route après la correction des problèmes, sans mise en fourrière. Nous avons examiné un échantillon de 660 véhicules jugés non sécuritaires mais non mis en fourrière au cours de la période de 2004 à 2007 et passé en revue la documentation des inspections. D'après les critères du programme, près de 180 (27 %) de ces véhicules auraient dû être mis en fourrière. Les agents d'application ont également reconnu que les mises en fourrière exigeaient de nombreuses formalités administratives et un long processus d'approbation et, par conséquent, qu'ils évitaient de prendre cette mesure dans certains cas.

Nous avons également remarqué que le nombre d'ordonnances de mises en fourrière avait diminué depuis le lancement du programme. Seulement 111 véhicules avaient été mis en fourrière en 2007, soit à peine plus de la moitié du nombre de véhicules mis en fourrière en 1998 (212) quand le programme a débuté. De plus, le taux de mises en fourrière variait considérablement entre les centres : plus de 85 % de toutes les mises en fourrière étaient le fait de seulement 4 des 15 centres.

Dans le cadre de l'examen des dossiers des utilisateurs et des mises en fourrière, nous avons constaté que plus de 200 mises en fourrière n'avaient jamais été consignées dans le système. Or, une documentation incomplète peut signifier que les utilisateurs évitent dans bien des cas les pénalités qui leur auraient été autrement imposées quand ils ont des antécédents d'infractions.

Les véhicules qui présentent des défauts moins graves au cours d'une inspection peuvent être libérés à la condition que l'utilisateur fasse parvenir au Ministère dans un délai de 15 jours une preuve qu'il a fait réparer les défauts comme il se doit. Dans notre analyse des quelque 850 défauts du genre signalés entre 2003 et 2007, nous avons constaté qu'il n'y avait aucune preuve que les réparations avaient été effectuées pour 20 % d'entre eux. Dans ces cas, il y avait peu de trace d'un suivi quelconque de la part du Ministère, et des accusations avaient été portées contre seulement 5 % de ces utilisateurs. De plus, ces défauts moins graves n'étaient pas traités de la même façon dans toute la province; nous avons en effet relevé 37 800 autres véhicules ayant des défauts semblables et pour lesquels aucune preuve de réparation n'avait été exigée.

RECOMMANDATION 4

Pour faire en sorte que le cas des transporteurs fautifs soit traité rapidement et que les véhicules non sécuritaires soient retirés promptement de la circulation, le ministère des Transports doit :

- donner des directives sur la mise en fourrière des véhicules présentant des défauts graves dans les centres d'inspection des camions où il n'y a pas de fourrière;
- faire enquête sur les raisons des écarts importants qui existent dans les mises en fourrière de véhicules dans l'ensemble de la province pour faire en sorte que les utilisateurs soient traités partout de la même façon;
- instaurer des lignes directrices visant à s'assurer que les réparations des défauts moins graves relevés au cours des inspections routières ont été effectuées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'Ontario est le seul territoire en Amérique du Nord à avoir instauré un programme de mise en fourrière des véhicules utilitaires.

De nouvelles politiques mises en œuvre en avril 2008 exigent que les utilisateurs effectuent les réparations et en fassent rapport au Ministère dans les 15 jours de l'inspection au cours de laquelle on a relevé des défauts moins graves.

Les véhicules utilitaires qui présentent des défauts critiques sont retirés de la circulation. Les agents qui constatent que des véhicules présentent des défauts critiques prennent immédiatement des mesures, notamment porter des accusations contre l'utilisateur, mettre le véhicule hors service, confisquer les plaques ou mettre le véhicule en fourrière.

Le Ministère renforcera les directives sur la mise en fourrière à l'intention des agents d'application et des superviseurs et veillera à ce que les principes de la mise en fourrière soient communiqués et appliqués de façon uniforme dans toute la province.

Système de saisie des données d'inspection routière

Le système de saisie des données d'inspection routière (SDIR) est un système en ligne installé dans les postes d'inspection routière et dans les véhicules

des agents d'application à des fins d'utilisation dans le cadre des activités d'inspection et d'application du Ministère. Le système de SDIR, qui a vu le jour comme projet pilote en 2005, a remplacé un vieux système en août 2007.

Le Ministère exige que tous les véhicules utilitaires se rendent dans un poste d'inspection routière quand on signale au conducteur de le faire. Les agents d'application pèsent d'abord le véhicule et vérifient s'il respecte le poids maximum permis pour chaque essieu tout en s'efforçant de vérifier le dossier de l'utilisateur dans le système de SDIR pour voir s'il y a eu des problèmes dans le passé qui pourraient indiquer qu'il s'agit d'un véhicule ou d'un utilisateur à risque élevé. Au cours de nos visites dans les postes d'inspection routière, nous avons constaté que les agents avaient souvent de la difficulté à récupérer ces dossiers à cause de la bande passante étroite du réseau de SDIR. Les agents nous ont dit que c'est la raison pour laquelle ils s'en remettaient souvent à une vérification visuelle du véhicule pour repérer les défectuosités mécaniques évidentes et déterminer s'il fallait le soumettre à une inspection plus approfondie.

À la fin de l'inspection, l'agent peut consigner les résultats dans le système de SDIR, qui met alors à jour automatiquement le dossier de l'utilisateur. Toutefois, certains bureaux de district ne consignaient pas ces données dans le système et continuaient d'envoyer des rapports d'inspection sur papier à la direction de l'application des lois relatives aux véhicules utilitaires. En février 2008, près de 10 000 rapports d'inspection sur papier attendaient d'être consignés dans le système, certains depuis cinq mois.

Une autre fonction utile du système de SDIR est le signalement automatique des véhicules qui avaient des défauts critiques lors de leur dernière inspection. Ce signalement aide les agents d'application à repérer les véhicules à risque élevé aux postes d'inspection routière. Toutefois, nous avons remarqué que ce signalement cesse automatiquement dans le système passé 90 jours après la détection du défaut.

Le système de SDIR permet également aux agents d'application d'émettre des contraventions électroniques pour infractions provinciales en vertu du *Code de la route* pour des violations détectées durant les inspections routières. Six bureaux de district utilisent cette fonction, et les contraventions ainsi émises comportent moins d'erreurs que celles qui étaient rédigées à la main. Toutefois, les dossiers des utilisateurs sont mis à jour seulement après que les contraventions ont été traitées par les tribunaux, et les données sur les infractions provinciales ne sont pas transférées au système d'information des tribunaux du ministère du Procureur général. Par ailleurs, le Ministère n'exploite pas pleinement les données contenues dans le système et le nouveau système d'avis électroniques sert plus souvent qu'autrement d'imprimante.

RECOMMANDATION 5

Pour faire en sorte que les agents d'application puissent utiliser le système informatique récemment amélioré pour identifier les utilisateurs à risque élevé pouvant nécessiter une inspection routière plus approfondie, le ministère des Transports doit :

- améliorer la bande passante du réseau dans les postes d'inspection routière;
- inciter les districts qui émettent des rapports d'inspection sur papier à les entrer électroniquement dans le système de saisie des données d'inspection routière;
- réévaluer la décision de cesser de signaler dans le système passé un délai de 90 jours les véhicules qui présentaient des défauts critiques lors d'inspections précédentes;
- envisager d'établir une interface de données avec le système des tribunaux pour transférer électroniquement les inculpations pour des infractions provinciales.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La technologie est un outil précieux pour les agents d'application, car elle leur permet d'assu-

rer la sécurité de nos routes. Au cours des quatre dernières années, le Ministère a mis en œuvre plusieurs nouvelles applications opérationnelles à ce titre, notamment les avis électroniques d'infractions provinciales, les rapports d'inspection électroniques des véhicules utilitaires et le Système de services de renseignements.

Le Ministère élabore une stratégie pour améliorer la bande passante dans les bureaux d'application et dans les centres d'inspection des camions. Du nouveau matériel informatique est installé dans chaque véhicule des agents d'application pour améliorer la vitesse de transmission des données.

En réponse aux observations du vérificateur général sur l'arriéré de rapports d'inspection sur papier, le Ministère a offert de la formation au personnel des bureaux d'application des districts et affecté des ressources additionnelles, ce qui lui a permis d'éliminer l'arriéré en août 2008. D'autres employés recevront de la formation et auront accès au système de saisie des données d'inspection routière pour faire en sorte que les rapports sur papier soient entrés dans le système en temps opportun.

Le Ministère examinera ses règles opérationnelles pour signaler dans le système de saisie des données d'inspection routière les véhicules qui présentent des défauts critiques.

ACTIVITÉS D'INTERVENTION

Le système d'IUVU du Ministère évalue automatiquement chaque utilisateur en fonction des données sur les événements, notamment les collisions, les déclarations de culpabilité, les inspections routières ainsi que les vérifications dans les installations. Ces évaluations utilisent des formules préétablies ainsi que des seuils de rendement en matière de sécurité qu'un utilisateur n'est pas censé dépasser. Les seuils de collision et de déclaration de culpabilité de chaque utilisateur reposent sur la taille du parc et sur le nombre moyen de kilomètres parcourus par mois au Canada; les seuils d'inspection dépendent du nombre de conducteurs et de véhicules inspectés au cours des 24 derniers mois et du nombre de contraventions constatées au cours de ces inspections.

Le Ministère calcule le taux de contraventions d'un utilisateur d'après les points accumulés selon les données sur les événements sur une période de deux ans. Des points sont attribués selon des éléments comme les types de collisions, le cas échéant, les déclarations de culpabilité de l'utilisateur ou d'un conducteur, ainsi que les défauts notés au cours des inspections routières. Lorsque le taux de contraventions de l'utilisateur atteint un niveau préétabli, le Ministère peut enclencher un processus d'intervention ou de sanction (voir Figure 5). Le taux de contraventions, combiné aux résultats des

Figure 5 : Cotes de sécurité des utilisateurs et interventions du Ministère

Source des données : Ministère des Transports

Taux de contraventions (%)	Cote de sécurité	Intervention
>=100 %	Inacceptable	Sanction
85-100	Conditionnelle (les transporteurs obtiennent également la cote conditionnelle quand ils échouent à une vérification de leurs installations sans égard à leur taux de contraventions)	Entrevue
70-85		Vérification
50-70	Acceptable (si la vérification des installations donne une note d'au moins 55 %) OU Acceptable sans vérification	Vérification
35-50		Lettre d'avertissement
15-35		Aucune
15 ou moins	Excellente (si la vérification des installations donne une note d'au moins 80 %)	Aucune

vérifications des installations (le cas échéant), sert à calculer la cote de sécurité de l'utilisateur. Parmi les autres événements pouvant déclencher une intervention, citons le détachement de roues, les mises en fourrière et les collisions mortelles.

Exactitude des cotes de sécurité

En 1999, le Ministère a commencé à attribuer des cotes de sécurité publiques aux utilisateurs. Les compagnies d'assurance, les institutions financières et les autres parties intéressées peuvent consulter la cote de sécurité d'un utilisateur dans le cadre de leur prise de décision. D'après notre examen des dossiers des utilisateurs, près de 74 000 (40 %) utilisateurs enregistrés n'avaient pas de cote de sécurité. Le Ministère a expliqué qu'aucune cote de sécurité n'avait été attribuée à ces utilisateurs parce qu'ils n'avaient pas été impliqués dans des incidents déclarés et qu'ils n'avaient pas échoué à des inspections; il n'y avait donc pas grand-chose sur quoi se baser pour attribuer une cote. Il est possible qu'un grand nombre de ces utilisateurs ne soient plus en affaires, mais comme le Ministère n'exige pas le renouvellement des permis d'exploitation, il est impossible de vérifier ce point.

En avril 2007, le Ministère a adopté un nouveau modèle d'intervention et modifié la formule d'évaluation de la sécurité afin de mettre l'accent sur les utilisateurs qui étaient les plus susceptibles d'être impliqués dans des collisions ultérieurement. L'une des principales caractéristiques de la nouvelle formule d'évaluation est le remplacement du critère « taille du parc » par le critère « nombre de kilomètres parcourus au Canada ». Au cours de la période de transition de deux ans, soit d'avril 2007 à avril 2009, les deux critères sont utilisés pour calculer un seuil combiné aux fins de surveillance de la sécurité routière. L'exactitude et la complétude de cette information sont importantes pour déclencher les interventions appropriées en temps voulu; toutefois, nous avons remarqué que ces deux renseignements étaient parfois inexacts ou manquants.

Tous les utilisateurs sont tenus d'indiquer la taille de leur parc quand ils présentent leur demande de certificat d'immatriculation UVU ou lorsqu'il y a des changements dans les renseignements qu'ils ont fournis. Toutefois, notre analyse des données révèle que 3 200 utilisateurs n'avaient pas enregistré tous leurs véhicules et que 1 150 autres utilisateurs n'avaient pas du tout déclaré la taille de leur parc. Dans les cas de ce genre, le Ministère utilise des valeurs par défaut correspondant au plus bas seuil possible; ainsi, une intervention du Ministère est alors beaucoup plus susceptible d'être déclenchée si un événement se produit. Ce n'est pas nécessairement l'utilisation la plus efficace des ressources du Ministère et il faut déployer des efforts supplémentaires dans ces cas pour demander à l'utilisateur de fournir des renseignements à jour de façon à pouvoir calculer de manière plus précise sa cote de sécurité.

Par ailleurs, le plupart des utilisateurs ne déclaraient pas au Ministère le nombre de kilomètres parcourus au Canada. Nous avons constaté que plus de 100 000 (55 %) utilisateurs n'avaient jamais fourni ce renseignement. En 2006 et 2007, le Ministère a lancé une initiative pour demander aux utilisateurs de mettre à jour l'information sur la taille de leur parc et sur leur kilométrage; il a apporté des modifications à quelque 27 000 dossiers d'utilisateurs à la suite des renseignements ainsi obtenus. Toutefois, la majorité des utilisateurs n'ont toujours pas fourni ces renseignements.

En examinant la façon dont s'applique l'évaluation de la sécurité dans la pratique, nous avons remarqué que la période de suivi de deux ans des contraventions est souvent raccourcie involontairement à cause des retards dans la consignation des données sur les déclarations de culpabilité et les collisions dans le système. Comme point de départ de la période de deux ans, le Ministère utilise la date de la collision plutôt que la date de la déclaration de culpabilité; par conséquent, la période de surveillance réelle est plus courte que prévu et, dans beaucoup de cas, n'est à peu près d'aucune utilité. Par exemple, notre analyse des

dossiers de déclarations de culpabilité entre 2003 et 2007 a révélé que la consignation de plus de 10 000 déclarations de culpabilité (5 %) dans le système avait été retardée de plus d'un an; pour près de 700 déclarations de culpabilité, le délai était supérieur à deux ans. Dans ce dernier cas, les déclarations de culpabilité n'avaient eu aucun effet sur la cote de sécurité de l'utilisateur, car la période de surveillance de deux ans avait expiré avant que les déclarations de culpabilité soient consignées dans le système.

La consignation des rapports de collisions impliquant des véhicules utilitaires est un autre domaine où nous avons constaté du retard. En général, l'information sur les collisions était portée rapidement aux dossiers des utilisateurs, mais il pouvait s'écouler un délai de deux mois quand il manquait le numéro d'immatriculation UVU de l'utilisateur. Ce délai raccourcit également la période de surveillance puisque le Ministère utilise la date de la collision plutôt que la date d'entrée des données comme date de départ du cycle de surveillance de deux ans.

Événements hors de la province

La *Loi sur les transports routiers* fédérale exige que chaque province enregistre ses utilisateurs locaux, qu'elle leur attribue une cote de sécurité et qu'elle assure leur surveillance en fonction des événements qui se produisent au Canada, aux États-Unis et au Mexique. Tous les événements qui se produisent hors de la province et hors du pays sont soumis au Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM), lequel s'occupe de les transmettre au territoire de compétence dont relève l'utilisateur.

Nous avons constaté que l'information sur les collisions qui se produisent aux États-Unis et les résultats des inspections routières qui y sont effectuées pour des utilisateurs de l'Ontario étaient soumis au CCATM et transmis au Ministère conformément aux exigences de la *Loi sur les transports routiers* fédérale. Toutefois, le Ministère n'utilisait pas ces données pour mettre à jour les dossiers des utilisateurs. Nous avons relevé plus de 18 000 événements du genre pour la période de cinq mois d'août à décembre 2007. Selon l'explication du Ministère, comme les deux pays ont une définition différente de ce qu'est une déclaration de culpabilité, le Ministère estimait qu'il n'était pas raisonnable de porter ces résultats aux dossiers des utilisateurs de l'Ontario. Alors que le Canada utilise les données sur la déclaration de culpabilité réelle, les incidents américains sont basés sur les accusations déposées contre l'utilisateur avant que l'affaire soit entendue par un tribunal. Nous sommes d'avis que cette information serait tout de même utile aux agents des postes d'inspection routière pour repérer les véhicules susceptibles de présenter un risque élevé et justifiant une inspection plus détaillée.

Appareils photo reliés aux feux rouges

Le Ministère a installé des caméras à différentes intersections dans toute la province. Dans le cadre de son programme d'appareils photo reliés aux feux rouges, une photographie est prise de la plaque d'immatriculation arrière de tout véhicule qui s'engage dans une intersection après que le feu est passé au rouge et des accusations sont portées contre le propriétaire du véhicule. Nous avons estimé que les propriétaires d'environ 3 500 véhicules utilitaires avaient été déclarés coupables en vertu de ce programme en 2007. Toutefois, pour les raisons expliquées ci-dessous, le Ministère ne consigne pas dans les dossiers des utilisateurs de véhicules utilitaires l'omission de s'arrêter à un feu rouge; par conséquent, ces incidents n'ont pas de répercussions sur la cote de sécurité des utilisateurs.

Les tracteurs et les remorques sont considérés comme deux véhicules distincts. Ils sont immatriculés séparément et, dans bien des cas, appartiennent à des propriétaires différents. Comme il n'est pas obligatoire d'afficher la plaque d'immatriculation d'un tracteur à l'arrière d'une remorque qui est rattachée à celui-ci, il est difficile en général d'identifier un conducteur qui brûle un feu rouge quand il tire une remorque. Le Ministère a fait observer que les tracteurs peuvent tirer plusieurs remorques dif-

férentes dans un court laps de temps. Cette absence de renseignements pertinents sur l'immatriculation peut également nuire aux enquêtes sur les accidents avec délit de fuite.

Nous avons par ailleurs constaté que même dans le cas où le conducteur d'un camion sans remorque est déclaré coupable dans le cadre du programme d'appareils photo reliés aux feux rouges, le Ministère ne consigne pas ces infractions dans les dossiers des utilisateurs même s'il possède suffisamment d'information sur l'utilisateur pour ce faire.

RECOMMANDATION 6

Pour assurer l'intégrité du système d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire et améliorer la fiabilité de la cote de sécurité de l'utilisateur, le ministère des Transports doit :

- examiner quelles sanctions pourraient être efficaces à l'égard des utilisateurs qui ne fournissent pas tous les renseignements exigés, notamment la taille de leur parc et les données sur le kilométrage;
- mettre en œuvre des procédures visant à assurer que toutes les collisions et les déclarations de culpabilité des transporteurs sont consignées avec rapidité et exactitude dans les dossiers des utilisateurs;
- réexaminer la décision de ne pas utiliser les données des États-Unis sur les collisions et les infractions relevées au cours des inspections routières dans ses évaluations du risque;
- envisager d'exiger que la plaque d'immatriculation d'un tracteur soit également affichée à l'arrière des remorques de façon à faciliter l'identification de l'utilisateur.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le système d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire est un élément crucial des évaluations de la sécurité des utilisateurs. Depuis 2007, les utilisateurs doivent déclarer la taille de leur parc et les données sur leur kilométrage. Cette information permet de repérer les utilisateurs à risque élevé. Les utilisateurs qui omettent de fournir ces renseignements font l'objet d'interventions plus fréquentes et plus sévères quand ils sont repérés sur la route. Le Ministère envisage de renforcer encore davantage la surveillance au moyen du renouvellement annuel des certificats d'exploitation, y compris la mise à jour des données générales et opérationnelles.

De nouvelles procédures garantiront que les données sur les déclarations de culpabilité et les collisions sont consignées dans les dossiers des utilisateurs. Conformément à d'autres provinces canadiennes, le Ministère a adopté la norme du Code national de sécurité qui exige de consigner la date de l'infraction dans le dossier de l'utilisateur plutôt que la date de la déclaration de culpabilité.

Le Ministère participe à un groupe de travail canado-américain pour résoudre les questions d'échange de données entre les deux pays. Le Ministère s'efforcera de conclure une entente de reconnaissance réciproque qui permettra d'utiliser les données américaines sur les collisions, les inspections et les contraventions pour déterminer la cote de sécurité des utilisateurs ontariens.

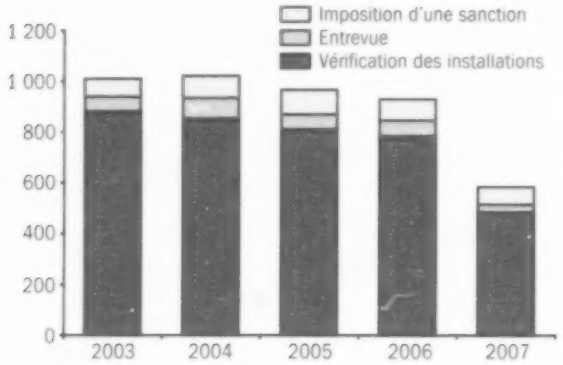
Comme le transport des marchandises dans des remorques n'appartenant pas à l'utilisateur du tracteur est une pratique courante de l'industrie en Amérique du Nord, le Ministère étudiera la recommandation portant sur l'affichage des plaques d'immatriculation des tracteurs sur les remorques dans le contexte des pratiques nord-américaines.

Utilisateurs à risque élevé

Bien que le nombre d'utilisateurs augmente d'environ 5 000 par année, le nombre d'utilisateurs signalés par le Ministère à des fins d'intervention demeure stable. Toutefois, le nombre réel d'interventions, surtout celles destinées aux utilisateurs les plus dangereux, a diminué, particulièrement en 2007, comme on peut le constater dans la Figure 6.

Figure 6 : Mesures d'intervention prises, 2003-2007

Source des données : Ministère des Transports



Comme le résume la Figure 5, la première intervention du Ministère est l'envoi d'une lettre d'avertissement à l'utilisateur quand son taux de contraventions dépasse 35 %. Nous avons constaté que le Ministère avait instauré des procédures satisfaisantes pour garantir que ces lettres sont envoyées promptement.

Par ailleurs, le Ministère a mené plus de 290 entrevues avec des utilisateurs dont le taux de contraventions avait atteint 85 % pour les années 2003 à 2007. Au cours de l'entrevue, l'utilisateur doit présenter un plan pour améliorer son rendement sur le plan de la sécurité. Toutefois, le Ministère n'effectue pas de suivi pour s'assurer que l'utilisateur a bel et bien apporté les améliorations promises.

L'intervention la plus sévère est l'imposition d'une sanction à l'utilisateur. Le Ministère peut notamment annuler le droit de l'utilisateur de faire des affaires en Ontario, saisir ses biens, suspendre son certificat d'immatriculation UVU ou limiter la taille de son parc. Comme on peut le voir dans la Figure 7, le nombre de sanctions imposées à la suite d'audiences est passé de 62 (sanctions imposées dans 87 % des affaires entendues) en 2003 à seulement 37 (sanctions imposées dans 54 % des affaires entendues) en 2007. Nous avons constaté que la majorité des sanctions imposées portaient sur la suspension du permis d'exploitation de l'utilisateur pour une durée moyenne de 27 jours.

Figure 7 : Nombre d'audiences et d'ordonnances relatives à des sanctions, 2003-2007

Source des données : Ministère des Transports

	2003	2004	2005	2006	2007
Audiences	71	87	97	84	69
Ordonnances	62	66	59	55	37
% d'audiences menant à une sanction	87	76	61	65	54

Vérifications dans les installations

Les agents d'application effectuent des vérifications dans les installations de l'utilisateur quand son taux de contraventions atteint 50 %. Les procédures courantes comprennent un examen des dossiers de l'utilisateur, des dossiers d'entretien des véhicules, des journaux de bord des conducteurs et de la documentation sur les déplacements. Un échantillon de véhicules peut également être soumis à une inspection de l'état mécanique. Une note est attribuée d'après les défectuosités relevées au cours de la vérification et cette note a une incidence sur la cote de sécurité de l'utilisateur.

Les lignes directrices du Ministère exigent que toutes les vérifications dans les installations soient effectuées dans la période de 90 jours suivant le signalement des opérateurs dans le système d'immatriculation UVU. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère mettait en moyenne 230 jours pour mener à bien une vérification des installations et que 67 % des vérifications n'avaient pas été effectuées dans le délai prévu.

Le fait que trois systèmes d'application distincts du Ministère soient utilisés dans le cadre du processus de vérification des installations est l'une des raisons du retard. Les données concernant l'utilisateur et la vérification sont entrées manuellement dans un autre système après leur signalement dans le système d'immatriculation UVU. À la fin d'une vérification des installations, les résultats sont examinés à deux reprises dans les bureaux de district et ensuite par la direction de l'application des lois relatives aux véhicules utilitaires avant d'être consi-

gnés dans le dossier de l'utilisateur. Nous avons noté qu'il fallait compter en moyenne six semaines pour examiner les résultats des vérifications effectuées. Les employés du Ministère ont fait observer que les causes du retard comprenaient l'attente de la communication de renseignements manquants de la part de l'utilisateur, comme la taille du parc ou le nombre de kilomètres parcourus, pour calculer le taux de contraventions, ainsi que la pénurie de personnel dans les bureaux de district.

Dès que le taux de contraventions d'un utilisateur atteint 50 %, le système d'immatriculation UVU signale que les installations de cet utilisateur doivent faire l'objet d'une vérification, mais il y a une exception. Si l'utilisateur a fait l'objet d'une vérification au cours des 12 derniers mois et que son taux de contraventions est demeuré dans la fourchette de vérification (taux de contraventions entre 50 % et 85 % comme indiqué dans la Figure 5), le système d'immatriculation UVU ne signale pas son cas pour qu'il fasse l'objet d'une autre intervention même s'il a commis une autre infraction. Le Ministère a reconnu cette lacune et a préparé en janvier 2008 un rapport identifiant ces utilisateurs. Nous avons appris au moment de notre vérification que le Ministère avait commencé à effectuer un suivi de ces incidents auprès des utilisateurs concernés.

Les normes et les procédures d'examen appliquées par la direction de l'application des lois relatives aux véhicules utilitaires pour déterminer s'il faut effectuer une vérification des installations ont aussi besoin d'être améliorées. Même si nous avons constaté que quelque 740 utilisateurs avaient été signalés dans le système d'immatriculation UVU aux fins d'une vérification des installations en 2007, nous avons aussi remarqué que près de 500 des cas signalés avaient été rejetés par les employés du Ministère sans autre mesure. Nous avons contrôlé avec la direction du Ministère un échantillon de 21 cas signalés aux fins de vérification qui avaient été rejetés et constaté que 11 d'entre eux, soit environ la moitié, auraient dû faire l'objet d'une vérification. Nous avons également remarqué que le taux de contraventions de certains de ces utilisateurs avait continué d'augmenter durant la période de six mois suivant la réception par ceux-ci d'une lettre d'avertissement au sujet de leur rendement en matière de sécurité.

Véhicules loués

Un grand nombre des véhicules utilitaires qui circulent sur les routes de l'Ontario sont des véhicules loués. Nous avons remarqué que les responsabilités respectives de la société de crédit-bail et du locataire étaient souvent imprécises dans plusieurs domaines, notamment le processus d'enregistrement pour l'obtention du certificat d'immatriculation UVU, la gestion des collisions, des déclarations de culpabilité et des résultats d'inspection ainsi que le processus d'intervention. Dans notre contrôle par sondages, nous avons constaté que plusieurs utilisateurs de véhicules loués avaient des taux de contraventions qui auraient nécessité une intervention sévère s'il ne s'agissait pas de véhicules loués, mais n'avaient jamais fait l'objet d'une vérification ou d'une sanction. Le Ministère croit que la cote de sécurité de ces transporteurs pourrait être inexacte puisque les incidents dans lesquels ils sont impliqués ne sont pas traités de la façon habituelle; par conséquent, il ne prend pas de mesures contre eux en général.

Programme pour les nouveaux utilisateurs

D'après les études sur le rendement en matière de sécurité, les nouveaux utilisateurs sont beaucoup plus susceptibles d'être impliqués dans des collisions que les autres utilisateurs. Leur taux de conformité en matière de sécurité est également plus bas. Aucun programme en Ontario ne cible ce groupe à risque élevé.

À cet égard, nous avons remarqué que la Federal Motor Carrier Safety Administration aux États-Unis a adopté en janvier 2003 un nouveau processus de surveillance des aptitudes des nouveaux utilisateurs qui vise à sensibiliser et à contrôler tous les nouveaux utilisateurs. Ainsi, tous les « nouveaux utilisateurs » sont tenus de s'enregistrer à ce titre et

sont assujettis à une période de contrôle de la sécurité de 18 mois. Ils doivent tous faire l'objet d'une vérification de la sécurité vers la fin de cette période et leurs résultats sur le plan des collisions et des inspections routières doivent faire l'objet d'une évaluation. L'utilisateur qui n'arrive pas à démontrer qu'il observe de bonnes pratiques de gestion en matière de sécurité peut voir annuler son immatriculation. Ce programme américain s'applique également aux utilisateurs ontariens qui font des affaires aux États-Unis.

RECOMMANDATION 7

Pour faire en sorte de prendre des mesures pertinentes en temps opportun à l'égard des utilisateurs à risque élevé, le ministère des Transports doit :

- améliorer le processus d'examen qui sert à déterminer dans quels cas il faut imposer des sanctions;
- effectuer les vérifications des installations en temps opportun et veiller à ce que les décisions de passer outre à une vérification des installations signalée dans le système comme mesure d'intervention soient approuvées par les personnes compétentes;
- examiner les responsabilités des sociétés de crédit-bail et des locataires pour faire en sorte que les incidents dans lesquels ils sont impliqués soient traités de la même façon que les incidents qui impliquent des utilisateurs qui sont propriétaires de leurs véhicules;
- envisager d'offrir aux nouveaux utilisateurs un programme de sensibilisation et de surveillance semblable à celui qui est en vigueur aux États-Unis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il doit prendre des mesures pour gérer les utilisateurs à risque élevé et il a fait en sorte que les sanctions nécessaires soient prises immédiatement contre ces utilisateurs. Au cours des six premiers mois de 2008, le Ministère a entrepris des démarches dans 79 cas pour imposer des sanctions. Si le nombre d'interventions est demeuré relativement stable entre 2003 et 2006 avant de baisser en 2007, ceci est dû en grande partie au passage au nouveau modèle d'évaluation de la sécurité.

Les vérifications en retard des installations seront effectuées rapidement grâce au redéploiement des ressources et à la rationalisation des processus. Le Ministère a donné l'instruction à ses employés en juillet 2008 de ne pas passer outre aux interventions recommandées sans une justification rigoureuse et des explications complètes de leur part.

Les sociétés de crédit-bail et les locataires doivent recevoir des renseignements détaillés sur leurs responsabilités respectives. Pour assurer une application uniforme des lois, le Ministère fournira des directives claires aux organismes d'application et aux services de police. Il enverra ensuite de l'information aux sociétés de crédit-bail et de location leur expliquant leurs responsabilités.

Un programme de sensibilisation et de surveillance à l'intention des nouveaux utilisateurs serait une mesure efficace et le Ministère étudie la possibilité d'offrir un tel programme.

CENTRES D'INSPECTION DES VÉHICULES AUTOMOBILES

Tous les véhicules utilitaires doivent faire l'objet d'inspections à intervalles réguliers de l'état mécanique dans un délai précis et être certifiés sécuritaires par un mécanicien inscrit. Tous les véhicules utilitaires doivent afficher leur certificat de sécurité comme preuve qu'ils ont été inspectés au cours des 12 derniers mois par un mécanicien inscrit. Tous les centres d'inspection des véhicules automobiles (CIVA), dont la plupart sont des garages privés, s'inscrivent auprès du Ministère, inscrivent leurs mécaniciens titulaires d'un permis et renouvellent

leur permis d'exploitation au moins une fois par année. En mars 2008, il y avait 13 000 CIVA et près de 33 000 mécaniciens titulaires d'un permis inscrits.

Toutefois, les véhicules utilitaires ne peuvent pas être inspectés comme il se doit par un centre d'inspection des véhicules automobiles avant d'être certifiés sécuritaires sur le plan mécanique, en partie parce que les normes d'inspection appliquées sont dépassées. Nous avons remarqué que le service de vérification interne du Ministère avait fait part de préoccupations semblables dans un rapport en 2004, mais aucune mesure corrective n'avait été apportée. Nous décrivons les points qui nous préoccupent dans les sections suivantes.

Réglementation des inspections et système d'information dépassés

Nous avons constaté que les règles du Ministère relatives aux inspections de la sécurité effectuées dans les centres d'inspection des véhicules automobiles étaient dépassées. Par exemple, les nouveaux éléments technologiques comme les coussins gonflables, le système de freinage antiblocage et le système de freinage pneumatique n'étaient pas couverts. Le Ministère a mené une étude en 1993 pour mettre à jour ces normes d'inspection, mais n'a jamais mis en œuvre les recommandations formulées à la suite de cette étude. Une étude semblable a été réalisée en 2003-2004 pour moderniser la réglementation de la délivrance des permis et de l'exploitation des centres d'inspection, mais les recommandations, de nouveau, n'ont jamais été mises en œuvre.

Le système des CIVA lui-même est désuet. Bien que son objectif soit d'assurer le suivi de tous les centres d'inspection des véhicules automobiles autorisés et des mécaniciens qui y travaillent, nous avons constaté que le système était une base de données très élémentaire, incapable de fournir des rapports de gestion adéquats ou d'aider autrement le Ministère à surveiller et à superviser le réseau des centres d'inspection. En 2003, le Ministère a retenu les services d'un cabinet conseil pour examiner ce programme et le système des CIVA qui était en place depuis dix ans. Toutefois, aucune des recommandations du consultant n'a été mise en œuvre jusqu'à maintenant.

Délivrance des permis d'exploitation et inspection des centres

Contrairement aux autres provinces, comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba, qui inspectent leurs centres d'inspection des véhicules automobiles à intervalles réguliers, l'Ontario a mis fin à son processus d'inspection cyclique en 1988. Maintenant, des enquêtes sont effectuées uniquement à la suite de plaintes du public ou si un problème est porté à l'attention du personnel d'application du Ministère. Dans notre *Rapport annuel 1997*, nous déplorions le fait qu'il n'y ait pas de processus d'inspection et le Ministère s'était engagé à élaborer des critères de sélection des centres à risque élevé aux fins de vérification des inspections. Toutefois, nous avons remarqué au cours de notre vérification actuelle qu'il n'y avait eu aucun progrès à ce chapitre. Plus précisément, il n'y a ni lignes directrices ni processus pour identifier les CIVA à risque élevé ou prendre des mesures d'application à leur égard. Nous avons également constaté qu'il n'y avait aucune procédure pour repérer les exploitants posant problème qui demandent un nouveau permis d'exploitation d'un CIVA, « nettoyant » ainsi leur dossier.

Les centres d'inspection autorisés achètent des certificats de sécurité et des vignettes d'inspection amovibles auprès du Ministère et apposent les vignettes sur les véhicules utilitaires qui ont subi avec succès leur inspection de sécurité. En moyenne, quelque 600 000 certificats de sécurité sont commandés chaque année. Les employés du Ministère examinent les commandes de vignettes et s'ils constatent qu'un CIVA semble en commander un nombre excessif, ils avisent le bureau de district local, lequel est censé effectuer un suivi auprès du centre. Toutefois, aucun processus n'avait été

instauré pour faire en sorte que ces cas fassent automatiquement l'objet d'une enquête; les bureaux de district que nous avons visités nous ont dit que ces enquêtes n'étaient pas effectuées à cause de la pénurie de personnel et du long processus qu'implique le lancement de poursuites contre les centres fautifs. Dans notre analyse des données, nous avons constaté que certains mécaniciens avaient émis 380 vignettes d'inspection de sécurité au cours de la même année, ce qui correspondait à près de huit fois la moyenne.

Dans le cas où des centres avaient été inspectés, nous avons constaté que les enquêtes n'étaient pas effectuées de la même façon par tous les bureaux de district. Nous avons remarqué que les activités des enquêteurs, dont certains sont des mécaniciens titulaires d'un permis et d'autres non, allaient d'une simple vérification des dossiers sur papier ou de la seule observation de la présence d'outils de mécanicien sur place à un examen plus approfondi du travail effectué par le mécanicien. Par ailleurs, il n'y avait aucun mécanisme de suivi et de rapport à la direction pour s'assurer que les enquêtes étaient toutes effectuées rapidement; de plus, un grand nombre des dossiers que nous voulions examiner dans les bureaux de district étaient introuvables.

Quand le Ministère constate que des centres ou des mécaniciens sont fautifs, par exemple parce qu'ils n'effectuent pas correctement les inspections, il peut révoquer le permis d'exploitation du centre ou l'inscription d'un mécanicien donné. Toutefois, nous avons constaté que ces mesures étaient rarement prises, même quand le centre avait de longs antécédents de contraventions ou qu'il avait reçu de nombreuses lettres d'avertissement. Notre analyse des données du système des CIVA a révélé l'existence de centres dont le dossier faisait état d'un grand nombre de contraventions, mais auxquels le Ministère continuait d'émettre un permis d'exploitation.

Mécaniciens titulaires d'un permis

Quand un centre d'inspection des véhicules automobiles demande un nouveau permis ou renouvelle son inscription à la fin de chaque année civile, les mécaniciens qui y travaillent doivent également s'inscrire auprès du Ministère. D'après notre examen de ce processus d'inscription, le Ministère ne s'était pas doté de contrôles permettant de garantir que seuls des mécaniciens qualifiés sont autorisés à travailler dans ces centres. Quand un nouveau mécanicien s'inscrit auprès du Ministère, son permis de mécanicien est vérifié auprès du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, qui émet et renouvelle ces permis. Toutefois, aucune autre vérification n'est effectuée pour avoir l'assurance que le mécanicien est toujours titulaire d'un permis en règle, même quand il est congédié par un centre et qu'il commence à travailler dans un autre centre. Nous avons également constaté que les deux ministères ne s'avisent pas réciproquement de la révocation des permis des mécaniciens pour des contraventions relatives aux inspections ou pour d'autres raisons.

Les mécaniciens peuvent travailler pour plus d'un centre d'inspection à la fois; toutefois, nous avons remarqué que des mécaniciens inscrits travaillaient dans deux centres ou plus qui étaient très éloignés les uns des autres. Or, on court ainsi le risque que le numéro de permis du mécanicien soit utilisé pour certifier des véhicules qu'il n'a pas inspecté en réalité. Le Ministère n'avait pas de processus pour repérer les mécaniciens inscrits qui travaillent dans plus d'un centre ni pour évaluer les risques associés à ce genre de situation. Nous avons également remarqué que plus de 75 mécaniciens inscrits travaillaient dans plus de cinq centres à la fois.

Contrôle des stocks

Les centres d'inspection des véhicules automobiles commandent les certificats de sécurité en livrets de dix auprès du Ministère et sont tenus de lui retourner le stock inutilisé. Les certificats sont numérotés

et le Ministère tient un registre des certificats vendus à chacun des centres. Ainsi, si le Ministère inspecte un véhicule qui vient d'être certifié et constate que le véhicule n'est pas sûr mécaniquement, il devrait être en mesure de déterminer quel centre a effectué l'inspection suspecte. Nous avons constaté que les procédures utilisées par le Ministère pour contrôler les stocks avaient besoin d'améliorations. Alors que les bureaux de district sont censés remettre à la direction de l'application des lois relatives aux véhicules utilitaires tous les certificats qui leur sont retournés, les bureaux de district conservaient souvent ces certificats. Nous avons effectué le rapprochement des registres de la Direction et des registres des stocks tenus par les bureaux de district et constaté qu'environ 4 000 certificats retournés n'étaient pas comptabilisés. Nous avons également remarqué que 400 autres certificats avaient été retournés aux bureaux de district, mais la Direction n'avait aucune trace de ces retours. Parfois, les bureaux de district transféraient à d'autres centres d'inspection des vignettes qui leur avaient été retournées, mais les registres de suivi du Ministère des certificats revendus n'étaient pas à jour, ce qui compromettait sa capacité de déterminer quel CIVA avait effectué une inspection donnée.

Certificats d'inspection extra-provinciaux

La *Loi sur les transports routiers* fédérale exige que chaque province reconnaisse les certificats d'inspection de sécurité délivrés par une autre province. De même, les certificats de sécurité délivrés par les administrations fédérale et étatiques aux États-Unis sont acceptés comme preuve d'inspection annuelle à la condition que les inspections aient été effectuées en conformité avec la réglementation fédérale américaine. Alors que 25 États respectent cette réglementation dans l'exécution des inspections des véhicules utilitaires, nous avons constaté que ce n'était pas le cas des 25 autres États qui observent plutôt leurs propres normes d'inspection. Le Ministère n'a aucune preuve que ces inspections sont effectuées avec la même rigueur que les États qui respectent la réglementation fédérale américaine. Le Ministère n'a pas de lignes directrices pour aider les agents d'application à évaluer la valeur comparative de ces certificats et tous sont couramment acceptés.

Nous avons également remarqué que les certificats d'inspection américains ne faisaient pas l'objet d'un contrôle aussi serré que ceux de l'Ontario. Dans la province, les vignettes d'inspection émises aux CIVA peuvent être apposées sur les véhicules utilitaires uniquement par un mécanicien titulaire d'un permis, à la suite d'une inspection. Par contre, les utilisateurs américains peuvent acheter des certificats d'inspection américains vierges dans les magasins de matériel pour les camions. Bien que seul un mécanicien agréé puisse remplir les certificats d'inspection vierges en vertu des lois américaines après avoir effectué une inspection, les agents d'application de l'Ontario ont peu d'assurance quant à la validité de ces vignettes lorsqu'ils effectuent des inspections routières.

D'après notre examen des dossiers de collisions, le Ministère pourrait améliorer ses évaluations du risque en analysant ce renseignement en fonction du lieu d'immatriculation du véhicule impliqué. Nous avons constaté que les véhicules en provenance de certains États américains ont des fiches de rendement plus faibles que celles de véhicules provenant d'autres États. Par exemple, les véhicules utilitaires en provenance de l'Arizona, du Rhode Island et de l'Alaska étaient impliqués dans un plus grand nombre de collisions responsables que les véhicules de l'Ontario, toutes proportions gardées; de plus, les véhicules utilitaires provenant de l'Arizona, du Rhode Island et du Maine qui avaient fait l'objet d'une inspection étaient plus susceptibles que les véhicules de l'Ontario de présenter des défauts nécessitant une mise hors service.

RECOMMANDATION 8

Afin de garantir que les certifications de sécurité régulières obligatoires par des mécaniciens du secteur privé titulaires d'un permis sont fiables pour déterminer si un véhicule utilitaire est sûr mécaniquement, le ministère des Transports doit :

- mettre à jour ses normes d'inspection de sécurité pour tenir compte des technologies actuelles comme le système de freinage pneumatique, le système de freinage antiblocage et les coussins gonflables;
- améliorer la fonctionnalité du système des centres d'inspection des véhicules automobiles de façon qu'il fournisse à la direction et aux inspecteurs de l'information utile basée sur le risque;
- renforcer le contrôle des stocks et la surveillance pour déterminer si un nombre excessif de certificats de sécurité est émis aux centres d'inspection privés ou si les mécaniciens certifient un nombre anormalement élevé de véhicules;
- collaborer avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités pour établir un processus d'échange d'information sur les mécaniciens posant problème ou ceux dont le permis a été révoqué;
- s'assurer que les mécaniciens inscrits qui travaillent dans plusieurs centres inspectent réellement les véhicules qu'ils certifient;
- élaborer des lignes directrices sur la validation des certificats d'inspection émis aux États-Unis étant donné que certains États ont des normes beaucoup moins rigoureuses que l'Ontario.

[illegible]

La modernisation des normes d'inspection des camions lourds et des autobus s'impose. Des plans ont été mis en place pour ce faire.

Le Ministère élabore de nouveaux processus pour la réception et la coordination des demandes d'enquête et l'affectation des enquêteurs, et pour mieux utiliser les données disponibles du système des centres d'inspection des véhicules automobiles.

Le Ministère fait enquête sur les mécaniciens inscrits qui travaillent dans plusieurs centres d'inspection, sur les commandes de stock anormalement élevées et sur les certificats d'inspection manquants relevés par le vérificateur général. Un processus sera mis en œuvre pour repérer rapidement ces indicateurs de fraude possible et faire enquête dans les plus brefs délais. De concert avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, le Ministère a lancé un projet pilote qui permettra à ses agents d'application de vérifier les attestations d'études des mécaniciens titulaires d'un permis. Les deux ministères collaborent à l'élaboration d'un protocole d'échange de données pour assurer une notification rapide de la révocation du permis d'un mécanicien.

Même si les données d'inspection montrent que la sécurité globale des camions américains est semblable à celle que l'on trouve dans les provinces canadiennes, les agents d'application recevront des directives précises pour considérer comme un facteur d'inspection les véhicules provenant d'États qui ne respectent pas la réglementation fédérale américaine dans ce domaine.

INFORMATION SUR LA SÉCURITÉ

Les données recueillies par le Ministère révèlent que le comportement des conducteurs joue un plus grand rôle que les défectuosités mécaniques dans les collisions impliquant des véhicules utilitaires. Nous avons analysé les données sur les collisions consignées dans le système d'IUVU pour la période de dix ans de 1998 à 2007 et constaté que la mention du comportement et de l'état des conducteurs comme facteurs a augmenté de 23 % au cours de cette période tandis que la mention des défectuosités mécaniques à ce titre a diminué de

34 % au cours de la même période. Par conséquent, l'amélioration du comportement des conducteurs est essentielle pour renforcer la sécurité routière.

Le Ministère dispose de plusieurs moyens informels pour renseigner les utilisateurs de véhicules utilitaires, en particulier à propos des nouveaux règlements se rapportant à la sécurité des véhicules. Par exemple, le personnel d'application discute des lois et politiques pertinentes avec les conducteurs au cours des inspections routières ou des vérifications dans les installations et participe également à des événements organisés par les parties prenantes pour promouvoir la sécurité routière ou discuter des nouveaux règlements. Toutefois, nous avons remarqué qu'il y avait très peu de programmes formels pour renseigner les utilisateurs de véhicules utilitaires, les conducteurs et les centres d'inspection des véhicules automobiles sur des sujets comme les exigences réglementaires générales ou les questions touchant l'entretien mécanique ou le comportement des conducteurs. De plus, le Ministère n'avait pas effectué de sondages récemment auprès des parties prenantes pour déterminer le type de formation dont les utilisateurs pensaient avoir besoin ou qui leur serait profitable. Dans notre *Rapport annuel 1997*, nous avons recommandé des améliorations du processus d'information et des procédures de communication du Ministère avec les parties prenantes, mais nous avons constaté qu'il y avait eu peu de progrès à cet égard. Le Ministère avait commencé à publier un bulletin au début de 1997 à l'intention des utilisateurs de véhicules utilitaires, mais il a cessé de le publier en 1998.

Même si le Ministère tient des registres de toutes les déclarations de culpabilité des utilisateurs et des conducteurs de véhicules utilitaires, il analyse rarement ces données pour cerner les principales raisons de ces déclarations et élaborer des stratégies d'atténuation, comme la sensibilisation des conducteurs. Nous avons donc analysé les dossiers de déclaration de culpabilité pour la période de 2003 à 2007 et constaté que les raisons principales étaient les mêmes depuis des années. La Figure 8 présente un résumé des déclarations de culpabilité pour 2007.

Par ailleurs, d'après l'analyse des résultats des inspections routières du Ministère, les défectuosités les plus courantes nécessitant une mise hors service étaient aussi les mêmes en général d'une année à l'autre. La Figure 9 présente un résumé des défectuosités nécessitant une mise hors service pour 2007. Néanmoins, le Ministère n'avait aucun programme d'information ou de sensibilisation pour cibler ces problèmes précis ou renseigner les utilisateurs sur les défectuosités les plus courantes de façon qu'ils puissent leur accorder une attention particulière dans leurs propres programmes de sécurité des véhicules.

Figure 8 : Les cinq principales raisons des déclarations de culpabilité des utilisateurs et des conducteurs en 2007

Source des données : Ministère des Transports

1	Excès de vitesse
2	Charge d'un poids excédentaire
3	Utilisation inappropriée de la ceinture de sécurité
4	Défaut de produire une preuve d'inspection du véhicule prescrite par règlement
5	Défaut d'effectuer l'inspection quotidienne (ronde de sécurité) exigée

Figure 9 : Les cinq principales raisons des mises hors service – conducteurs et véhicules, 2007

Source des données : Ministère des Transports

	Inconduite du conducteur	Défectuosité du véhicule
1	Défaut de tenir un journal des heures de travail	Charge mal arrimée
2	Défaut de fournir le journal de bord	Freins déréglés
3	Permis de conduire non valide	Frein de stationnement non fonctionnel
4	Permis de conduire suspendu	Système d'éclairage défectueux
5	Permis de conduire sans autorisation d'utiliser des freins à air	Conduite d'alimentation en carburant endommagée

RECOMMANDATION 9

Compte tenu qu'un pourcentage croissant de collisions est imputable au comportement des conducteurs plutôt qu'à des défectuosités mécaniques, le ministère des Transports doit évaluer la pertinence de procéder à une réaffectation des ressources pour mettre davantage l'accent sur la sensibilisation et la formation des conducteurs. Il doit également fournir de l'information aux utilisateurs et aux conducteurs pour les aider à réduire l'incidence des problèmes les plus courants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Beaucoup de collisions sont manifestement imputables au comportement des conducteurs. En réponse, le Ministère a renforcé la réglementation des heures de travail des conducteurs de véhicules utilitaires et les règles des examens de conduite pour la délivrance des permis de catégorie « A ».

Par ailleurs, le Ministère collabore avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités pour améliorer la formation des conducteurs de véhicules utilitaires, ainsi que les examens de conduite et la délivrance des permis pour ces conducteurs. Des améliorations relatives à la délivrance des permis de conduire de la catégorie « A » ont été mises en œuvre en juin 2008 et tiennent davantage compte du type de véhicule utilisé pour les examens pratiques.

MESURE ET COMPTE RENDU DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Dans notre *Rapport annuel 1997*, nous avons recommandé que le Ministère fasse une évaluation plus formelle de l'efficacité des efforts qu'il déploie pour améliorer la sécurité des véhicules utilitaires, et qu'il rende compte à intervalles réguliers de cette évaluation. Le Ministère s'y est engagé et a effectué sa première évaluation annuelle complète de la sécurité des véhicules utilitaires en 1998. Cette étude reposait sur les données d'une période de 24 mois terminée en 1997. Toutefois, il n'y a pas eu d'autres évaluations du programme depuis ce moment.

Nous avons également remarqué qu'il y avait eu peu de progrès du côté de l'élaboration des mesures d'efficacité et d'efficience du programme. Les plans d'activités du Ministère continuent d'énoncer l'objectif général du programme, à savoir améliorer la sécurité et la protection des usagers de la route et faire en sorte que l'Ontario demeure l'un des territoires ayant les routes les plus sûres en Amérique du Nord. Toutefois, il reste à établir des points de référence ou des cibles de rendement pour déterminer si cet objectif est atteint.

Le Ministère a lancé en mai 2005 un projet visant à renforcer la sécurité des véhicules utilitaires tout en prévoyant d'établir des objectifs pour le programme et des mesures de rendement, de rationaliser les activités d'inspection routière et de moderniser le processus de vérification des installations. Le projet devait également servir à étudier l'impact probable que pourraient avoir des changements ultérieurs de la conjoncture, du débit routier et de la circulation des marchandises sur le programme d'application, et à élaborer des rapports de gestion automatisés pour faciliter la planification des ressources. Toutefois, ce projet a été abandonné au milieu de 2007 à cause du manque de ressources et l'étude n'a pas été menée à bien.

Le Ministère est également tenu de déposer tous les ans à l'Assemblée législative un rapport sur la sécurité routière dans lequel il présente des statistiques sur les incidents de la circulation dans la province, notamment les collisions, les victimes de la route, les déclarations de culpabilité, les blessures et les dommages matériels ainsi que le type de véhicules impliqués dans un accident et l'endroit où l'accident a eu lieu. Au moment de notre vérification, le dernier rapport déposé – au printemps 2008 – portait sur l'année civile 2005. Dans notre *Rapport annuel 1997*, nous avions également fait remarquer que ce rapport n'était pas déposé en temps voulu.

Groupe de travail Target '97 sur la sécurité des camions

En réponse aux pressions exercées par le public pour améliorer la sécurité des camions en Ontario, le Ministère, de concert avec les parties prenantes de l'industrie, a créé à l'automne 1996 le Groupe de travail Target '97 sur la sécurité des camions. Le 10 mars 1997, le Groupe a déposé son rapport final dans lequel il formulait 79 recommandations pour améliorer la sécurité des camions. Les recommandations portaient notamment sur les cotes de sécurité des transporteurs, le système d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire, les normes d'entretien et d'inspection, les heures de travail et la formation des conducteurs.

Nous avons examiné l'état de 55 recommandations ayant une pertinence pour cette vérification et constaté que 32 d'entre elles avaient été mises en œuvre. Nous les résumons à la Figure 10.

Vision sécurité routière 2010

En 1996, un plan national en matière de sécurité routière pour le Canada a été élaboré de concert par le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM) et les ministres des Transports du pays. Le CCATM est un organisme sans but lucratif qui compte des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; son mandat est de coordonner les questions administratives et opérationnelles se rapportant à la sécurité routière, notamment la réglementation des véhicules utilitaires.

Le plan national sur la sécurité routière, baptisé Vision sécurité routière 2010, vise à réduire de 30 % le nombre d'usagers de la route tués ou grièvement blessés au cours de la période de 2008 à 2010 par rapport à la période de 1996 à 2001. Le plan compte également plusieurs objectifs partiels, dont une diminution de 20 % du nombre d'usagers de la route tués ou grièvement blessés dans des accidents impliquant un véhicule utilitaire. D'après les statistiques de 2001 à 2005, le taux de victimes d'accidents de la route en Ontario a diminué de seulement 2,3 % et le taux de blessures graves, de 9,5 %. Ces deux résultats sont largement en deçà du taux de réduction cible de 20 %. Dans les deux catégories, l'Ontario se classait au 7e rang parmi les 12 territoires de compétence.

Analyse du rendement en matière de sécurité routière

Comme le Ministère ne rend compte que de mesures de rendement minimales pour évaluer l'efficacité du programme de sécurité des véhicules utilitaires, nous avons analysé les données sur les collisions de tous les territoires de compétence canadiens pour la période de 1995 à 2005 (les dernières données disponibles) de Transports Canada.

Comme le résume la Figure 11, les données de Transports Canada pour l'Ontario indiquent que le nombre de collisions mortelles impliquant des véhicules utilitaires a fluctué au cours des dix dernières années tout en diminuant graduellement. Les raisons de cette amélioration sont imprécises, mais

Figure 10 : Mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail Target '97

Source des données : Ministère des Transports

	Nombre de recommandations	Nombre de recommandations mises en œuvre en date de février 2008
Système d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire	14	11
Heures de travail des conducteurs	12	9
Normes d'inspection et d'entretien	18	10
Établissement de cotes de sécurité pour les utilisateurs	11	2
Total	**55**	**32**

Figure 11 : Blessures et dommages matériels causés par des collisions impliquant des véhicules utilitaires
Source des données : Transports Canada

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Blessures mortelles	158	149	148	131	150	127	139	146	154	147	118
Blessures non mortelles	3 699	3 779	3 672	3 336	3 579	3 677	3 400	3 655	3 693	3 702	3 858
Dommages matériels	13 497	13 485	14 407	13 144	15 021	15 984	15 520	15 936	17 605	17 124	17 127

elles comprendraient l'amélioration des caractéristiques de sécurité comme les coussins gonflables, le renforcement de la structure des véhicules et le port obligatoire de la ceinture de sécurité. Le comportement des conducteurs semble également s'améliorer; en effet, d'après les données du Ministère, le taux de collisions par millier de kilomètres parcourus a diminué de 10 % entre 1995 et 2004.

Ces réductions sont certes encourageantes, mais il y a encore des améliorations à apporter. Si les taux de collisions diminuent, le nombre total de collisions causant des blessures est toutefois demeuré stable, soit un total de 3 857 en 1995 et de 3 976 en 2005, ce qui est bien au-dessus de la cible de Vision 2010 du CCATM. En termes absolus, le nombre total de collisions impliquant des véhicules utilitaires a aussi grimpé de 22 % – soit de 17 354 en 1995 à 21 103 en 2005.

Par ailleurs, notre analyse a révélé que 9,2 % de toutes les collisions qui se sont produites en Ontario impliquaient des véhicules utilitaires; il s'agit là d'une hausse par rapport au pourcentage de 7,9 % enregistré en 1995.

Les collisions impliquant des véhicules utilitaires ayant perdu une roue sur les voies publiques préoccupaient grandement le public en 1996-1997, car un nombre record de 215 incidents avaient été rapportés à cette époque. Nous avons examiné le nombre d'incidents du genre et noté qu'ils avaient diminué de façon spectaculaire à environ 100 en 1998 et que ce chiffre est demeuré stable depuis.

RECOMMANDATION 10

Le ministère des Transports doit analyser régulièrement l'information sur l'application des lois et la circulation pour aider la direction à évaluer l'efficacité avec laquelle son programme d'inspections routières et ses autres programmes de sécurité routière contribuent à réduire les accidents mortels et les collisions. Il doit également accélérer le dépôt du rapport statistique exigé sur les incidents de la circulation et mettre ce rapport à la disposition du public, de même que d'autres mesures du rendement de son programme de sécurité routière des véhicules utilitaires.

Le Ministère s'emploie à améliorer la collecte et le stockage des données et étudie différentes solutions comme un système d'information sur les véhicules utilitaires. Le système permettrait au Ministère d'assurer une meilleure surveillance des activités d'application, des tendances relatives aux véhicules, des taux de mises hors service par région ainsi que de beaucoup d'autres paramètres.

Le Ministère partage les préoccupations du vérificateur général relativement au dépôt des rapports statistiques exigés et il étudie des solutions pour accélérer ce processus. Le Ministère continuera de travailler avec ses partenaires de la sécurité routière comme les services de police et le Bureau du coroner pour accélérer la livraison du rapport annuel sur la sécurité routière.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Services communautaires de santé mentale

Contexte

La *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* prévoit un système de santé intégré afin d'améliorer la santé de la population ontarienne grâce à un meilleur accès aux services et à des soins de santé mieux coordonnés à l'échelle locale et à celle de la province. Elle établit 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), chargés de gérer de façon efficace et efficiente le système de santé à l'échelon local. Le 1er avril 2007, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a fermé ses sept bureaux régionaux et en a transféré les responsabilités soit aux RLISS, soit à de nouveaux secteurs au sein du Ministère. Les fournisseurs de services communautaires de santé mentale ont alors commencé à rendre compte directement à leur RLISS respectif plutôt qu'au Ministère. Les RLISS ont assumé les responsabilités relatives à l'établissement des priorités, à la planification et au financement pour certains services de santé, dont les services communautaires de santé mentale. Les types de services de santé mentale devant être gérés par les RLISS et ceux relevant du Ministère ont été précisés dans une entente de responsabilisation conclue entre le Ministère et chacun des RLISS, qui établit les obligations redditionnelles des réseaux. La figure 1 présente la répartition des dépenses engagées dans le domaine des services communautaires de santé mentale en 2006-2007 entre les services gérés par le Ministère et ceux gérés par les RLISS.

Le Ministère verse des paiements de transfert aux RLISS, qui financent environ 330 fournisseurs de services communautaires chargés de la prestation des services de santé mentale. Parmi les principales catégories de programmes financés, mentionnons les programmes de logement, la gestion de cas, les équipes de traitement multidisciplinaire (qu'on appelle les équipes de traitement communautaire dynamique), les services d'intervention en cas de crise, ainsi que les programmes de counselling et de traitement. Ces programmes visent principalement à traiter les personnes atteintes d'une maladie mentale grave de 16 ans et plus (environ 2,5 % de ces personnes). Cette population présente trois caractéristiques : un *diagnostic* de maladie mentale, telle que la schizophrénie, la dépression, le trouble bipolaire ou les troubles de la personnalité; une maladie de longue *durée*; et une *invalidité* importante au regard de la vie quotidienne. La figure 2 illustre les dépenses engagées en 2006-2007 par catégorie de services.

En 2007-2008, environ 647 millions de dollars au total ont été consacrés aux services communautaires de santé mentale en Ontario, comparativement à 390 millions en 2001-2002, l'année de notre dernière vérification.

Le Ministère a commencé à financer les services communautaires de santé mentale en 1976. Depuis, la politique ontarienne en matière de santé

Figure 1 : Responsabilité de gestion et dépenses pour les services communautaires de santé mentale, 2006-2007

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Service	Géré par	Dépenses (en millions de dollars)	% du total des dépenses
Logement avec services de soutien[1]	Ministère	55,8	9
Programme des foyers de soins spéciaux[2]	Ministère	28,9	5
Services fournis par certains organismes provinciaux[3]	Ministère	14,5	2
Autres services[4]	RLISS	496,3	83
Total		[illegible]	[illegible]

1. Les bâtiments seulement - les services de soutien ne sont pas compris.
2. Programme mis sur pied en 1964 en vertu de la *Loi sur les foyers de soins spéciaux*, offrant des logements dans des résidences privées avec supervision constante et aide à la vie quotidienne.
3. Il s'agit d'organismes bénéficiaires de paiements de transfert qui, en raison de leur mandat provincial, ne peuvent relever d'un RLISS en particulier. La Fédération des programmes communautaires de santé mentale et de traitement des toxicomanies de l'Ontario, par exemple, est l'organisme provincial qui représente tous les organismes communautaires de santé mentale et de traitement des toxicomanies de la province; il ne serait donc pas approprié qu'elle soit gérée par un RLISS en particulier. Le Ministère gère une dizaine d'organismes de ce genre dans le domaine de la santé mentale.
4. Le traitement communautaire dynamique, la gestion de cas, l'intervention en cas de crise, les lits d'hébergement d'urgence temporaire, l'intervention précoce dans le traitement de la psychose et la déjudiciarisation/le soutien devant les tribunaux en sont des exemples.

mentale est passée d'une politique axée sur les soins institutionnels, dans des hôpitaux psychiatriques, à une politique qui met surtout l'accent sur les soins dans la collectivité. Cette réorientation, qu'on appelle couramment la réforme du système de santé mentale, visait à créer un système efficace et intégré qui répondrait aux besoins des personnes atteintes d'une maladie mentale grave dans l'environnement le plus approprié, le plus efficace et le moins contraignant possible. Dans le cadre de cette réforme, depuis 1998, le Ministère a cédé neuf des dix hôpitaux psychiatriques provinciaux à des hôpitaux publics et à des fournisseurs de services communautaires.

Objectif et portée de la vérification

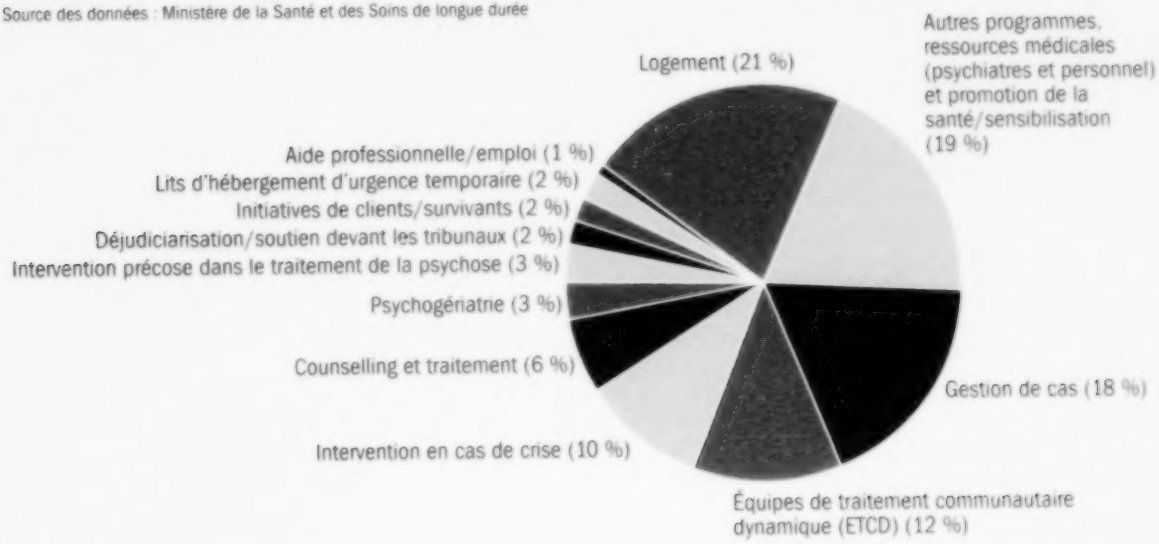
Notre vérification visait à déterminer si le Ministère, en partenariat avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les fournisseurs de services communautaires, disposait des mécanismes voulus pour :

- répondre aux besoins des personnes qui nécessitent des services de traitement pour des problèmes de santé mentale;
- surveiller les paiements et les services afin de veiller à ce que les lois, les ententes et les politiques pertinentes soient respectées;
- mesurer l'efficacité des programmes communautaires de santé mentale et faire rapport sur la question.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné et analysé l'information pertinente disponible au Ministère et nous nous sommes rendus dans les locaux de trois RLISS et de deux fournisseurs de services communautaires de santé mentale de chacun de ces trois RLISS. Nous avons également rencontré des représentants d'organismes intéressés, notamment du Centre de toxicomanie et de santé mentale, de L'Association canadienne pour la santé mentale et de la Fédération des programmes communautaires de santé mentale et de traitement des toxicomanies de l'Ontario. Nous avons examiné la documentation pertinente et effectué des recherches sur les pratiques employées par d'autres administrations dans le domaine de la prestation des services communautaires de santé

Figure 2 : Éléments des dépenses en matière de services communautaires de santé mentale, 2006-2007 (%)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



mentale. Nous avons également étudié les travaux effectués par les services de vérification interne du Ministère et nous nous sommes fondés sur ces travaux lorsque la situation le justifiait.

Notre vérification a été menée dans le respect des normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous avons établi l'objectif de la vérification et défini des critères portant sur les principaux systèmes, politiques et procédures qui devraient être établis et fonctionner efficacement. Nous avons discuté de ces critères avec les cadres supérieurs du Ministère. Enfin, nous avons conçu et exécuté des tests et des procédures en fonction de l'objectif et des critères établis.

Résumé

Dans nos vérifications de 1997 et de 2002 sur les services communautaires de santé mentale, nous avions soulevé des préoccupations relativement au fait que l'Ontario n'avait pas encore clairement défini ses attentes face au niveau des services communautaires qui seraient offerts aux personnes atteintes d'une maladie mentale grave. La province ne disposait pas non plus d'une information suffisante à savoir si le niveau de soins offerts par les fournisseurs de services communautaires permettait aux personnes atteintes de troubles mentaux de vivre une vie pleinement satisfaisante dans la collectivité. La présente vérification nous a permis de constater que, bien que le Ministère ait réalisé certains progrès, bon nombre des questions que nous avions soulevées n'ont pas encore été réglées adéquatement. Le Ministère s'était donné comme objectif de remplacer le traitement en établissement par le traitement dans la collectivité et des logements adéquats. On constate effectivement une diminution du nombre de personnes atteintes de maladie mentale dans les établissements. La réalisation de sa stratégie repose toutefois sur la mise en place d'un système de soutien communautaire adéquat. Comme l'indiquent les observations qui suivent, le Ministère, en collaboration avec les RLISS et ses partenaires dans la collectivité, a encore beaucoup à faire à cet égard.

- Le Ministère a presque atteint l'objectif provisoire qu'il s'était fixé en matière de désinstitutionnalisation, à savoir réduire le nombre de lits réservés aux soins psychiatriques à 35 par tranche de 100 000 personnes. Il s'était

également donné comme objectif de consacrer 60 % du financement affecté à la santé mentale pour répondre aux besoins des personnes atteintes d'une maladie mentale grave dans la collectivité. Il est encore bien loin de cet objectif. En 2006-2007, le Ministère a dépensé environ 39 $ pour les services communautaires pour chaque tranche de 61 $ consacrés aux services en établissement.

- D'après un rapport publié par le Centre de toxicomanie et de santé mentale en 2004, plus de la moitié des personnes souffrant de troubles mentaux graves qui vivaient au sein de la collectivité ne recevaient pas des soins appropriés. Cette étude relevait également un taux élevé de besoins non comblés, surtout en ce qui concerne les services communautaires intensifs. Qui plus est, plus de la moitié des personnes hospitalisées pour maladie mentale grave auraient pu vivre dans la collectivité si les services nécessaires y étaient offerts. Bien que le Ministère ait fait des investissements importants dans les soins communautaires après cette étude, les RLISS et les organismes fournisseurs de services dans lesquels nous nous sommes rendus ont indiqué que le problème persistait.
- Le délai d'accès aux services peut être très long. Mis à part les programmes de logements avec services de soutien, le temps d'attente pour les services communautaires de santé mentale était en moyenne de 180 jours, allant de huit semaines à un an ou plus.
- Nous avons relevé certaines initiatives locales de coordination pouvant être considérées comme des meilleures pratiques, mais, de façon générale, il n'y a pas de coordination et de collaboration officielles entre les intervenants – y compris les fournisseurs de services communautaires de santé mentale, les ministères pertinents et les RLISS.
- Le Ministère a transféré la prestation des services communautaires de santé mentale aux RLISS le 1er avril 2007. Toutefois, dans ceux où nous nous sommes rendus, on nous a dit toujours être en train d'apprendre à superviser et à coordonner efficacement les programmes communautaires de santé mentale.
- Bien qu'il ait été possible d'accroître la capacité du secteur communautaire grâce à un nouveau financement du gouvernement fédéral et de l'initiative d'amélioration des services de la province, plus de la moitié des fournisseurs de services communautaires de santé mentale n'ont obtenu que des augmentations annuelles de 1,5 % au cours des quelques dernières années. Les fournisseurs nous ont indiqué que, par conséquent, ils avaient beaucoup de difficulté à maintenir un certain niveau de services communautaires et à conserver du personnel compétent.
- Le financement des programmes communautaires reste fondé sur les niveaux de financement antérieurs plutôt que sur les besoins réels. Cette pratique a entraîné entre les régions des différences considérables du financement moyen par personne, dont le montant peut varier entre 115 $ et 19 $ selon le lieu où l'on habite dans la province, ce qui ne tient pas nécessairement compte des besoins actuels de la population.
- Dans l'ensemble, on relève un manque criant de logements avec services de soutien en Ontario, les délais d'attente allant d'un an à six ans. Nous avons également constaté que ces logements étaient répartis de façon inégale dans la province. Un réseau en comptait 20 par tranche de 100 000 personnes, alors qu'un autre en comptait 273 pour la même population. Si certaines régions connaissaient une pénurie grave, d'autres présentaient un taux d'inoccupation élevé, qui allait jusqu'à 26 % dans la région du Grand Toronto.
- Le Ministère n'a pas surveillé adéquatement les paiements versés aux fournisseurs de services. Nous avons relevé des cas dans lesquels le Ministère avait fourni des fonds pour dépenses en capital à des fournisseurs de logements

avec services de soutien sans avoir vérifié si le travail avait été fait en temps opportun et de manière efficace par rapport aux coûts.

- Dans son document stratégique *Franchir les étapes*, publié en 1999, le Ministère confirmait le besoin d'élaborer des objectifs opérationnels et des indicateurs de rendement explicites. Bien que le tableau de bord 2007 sur le système de santé mentale soit un pas dans la bonne direction, il reste encore beaucoup de travail à faire avant que le Ministère et les RLISS disposent d'une information suffisante pour évaluer le caractère adéquat des soins communautaires que les personnes atteintes d'une maladie mentale grave reçoivent en réalité.
- Depuis notre dernière vérification, en 2002, le Ministère a réussi à mettre en place deux nouveaux systèmes pour recueillir des données touchant le secteur des services communautaires de santé mentale; 80 % à 90 % des fournisseurs de services présentent des données et respectent les exigences en la matière. S'il s'agit d'une bonne initiative, il faudra déployer davantage d'efforts pour veiller à ce que les données recueillies soient complètes, exactes et utiles afin de pouvoir les utiliser pour mesurer l'efficacité des services et présenter des rapports sur le sujet.
- Les plans de fonctionnement des fournisseurs de services renferment une information quantitative et qualitative précieuse, qui permet au Ministère et aux RLISS de mieux comprendre et surveiller les activités des fournisseurs. Ces derniers n'étaient toutefois pas tenus de présenter un plan de fonctionnement pour l'exercice 2007-2008.

Bon nombre des questions soulevées ci-dessus sont également les principaux sujets qui préoccupaient les RLISS que nous avons visités. Les RLISS ont par exemple souligné les écarts salariaux considérables entre les secteurs communautaire et institutionnel, le risque d'une réduction des volumes de services en raison de hausses insuffisantes du financement de base, le fait que les personnes atteintes d'une maladie mentale ne soient pas transférées des hôpitaux vers des établissements offrant un niveau de soins plus approprié, les lacunes dans le domaine du logement avec services de soutien et l'absence de nouveau financement pour appuyer les initiatives liées à la coordination et à l'accès.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Conformément à sa stratégie de réforme du système de santé mentale, le Ministère a mis l'accent sur la prestation de services communautaires destinés aux personnes atteintes d'une maladie mentale grave. Depuis 2003, le Ministère a amélioré la capacité et apporté des modifications à ses programmes grâce à une hausse du financement accordé aux organismes communautaires de santé mentale de plus de 200 millions de dollars, soit une augmentation de 50 %.

La majeure partie du financement a été acheminée vers des programmes précis, soit ceux qui sont le mieux en mesure de répondre aux besoins des personnes ayant des troubles mentaux graves. Cela comprend un montant de 117 millions de dollars versé dans le cadre de l'Accord sur le renouvellement des soins de santé pour appuyer les équipes de traitement communautaire dynamique, la gestion de cas intensive, l'intervention en cas de crise et l'intervention précoce dans le traitement de la psychose. Le Ministère a également consacré 50 millions de dollars aux services destinés à éviter que les personnes atteintes d'une maladie mentale grave ne se retrouvent dans le système de justice pénale, en finançant des services d'intervention en cas de crise, des lits d'hébergement d'urgence temporaires, des logements avec services de soutien, des services de soutien devant les tribunaux et des services de gestion de cas intensive. De plus, le Ministère a accru le financement pour les services liés aux troubles de l'alimentation, les services de santé mentale

destinés aux Autochtones dans les centres de santé autochtones et les initiatives menées par des clients/survivants. Enfin, tous les programmes communautaires de santé mentale ont profité d'augmentations de stabilisation.

Le Ministère a amorcé une évaluation sur quatre ans de l'incidence du nouveau financement; le rapport devrait être prêt à l'été 2009.

En 2003, le Ministère a commencé à financer le service ConnexOntario, qui offre aux clients, aux familles et aux fournisseurs de services un accès en tout temps aux services communautaires de la province, de même qu'un service d'aiguillage. On étudiera la possibilité de fournir de l'information sur les temps d'attente.

Pour ce qui est de l'amélioration des données, depuis 2002, le Ministère procède à la mise en œuvre graduelle de deux systèmes d'information afin d'améliorer la capacité du gouvernement de surveiller le système communautaire de santé mentale. Il s'agissait d'une entreprise de taille puisque la communication de données était minime auparavant. Le Ministère s'attend à ce que l'information s'améliore au fil du temps.

En 2007, le Ministère a amorcé un projet pilote d'utilisation d'un outil d'évaluation commun dans le domaine des services communautaires de santé mentale dans le but d'aider les organismes à évaluer les besoins en services de leurs clients pour que ces derniers obtiennent les services dont ils ont besoin, quand ils en ont besoin. Les résultats de ce projet devraient être présentés cette année; le Ministère envisagera ensuite la mise en œuvre intégrale de l'outil. De plus, le Ministère a diffusé un plan stratégique et un tableau de bord pour la santé mentale, qui énonce des indicateurs de rendement. Le Ministère est bien déterminé à poursuivre son travail dans ce domaine.

Ces améliorations ont toutes été apportées dans une période de transition. Les bureaux régionaux ont été fermés en mars 2007, les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) ont été mis sur pied et les responsabilités du Ministère leur ont été transférées le 1er avril 2007.

Le Ministère continue d'être chargé des lois, des politiques et des normes en matière de programmes, alors que les RLISS planifient les services de santé, et financent et gèrent les fournisseurs locaux de services de santé par le biais d'ententes de responsabilisation. Le Ministère et les RLISS travaillent en étroite collaboration pour assurer l'efficacité du système de santé.

RÉPONSE GLOBALE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les réponses des RLISS présentées dans ce rapport sont les réponses conjointes des trois RLISS dans lesquels nous nous sommes rendus dans le cadre de notre vérification.

Les RLISS du Centre, de Champlain et du Sud-Ouest estiment que ce rapport de vérification est un document très utile, qui fait le point sur l'accès aux services, le financement destiné à la rémunération des fournisseurs et l'offre de logements adéquats. Il aborde également la question de la nécessité d'une évaluation en bonne et due forme des normes en matière de programmes, des mesures du rendement, de la surveillance et de la responsabilisation. La santé mentale a été définie comme une priorité par la majorité des RLISS d'après les vastes consultations communautaires qui ont mené à l'élaboration de nos plans de services de santé intégrés. Nous accueillons donc favorablement vos recommandations.

Nous sommes heureux de voir que les questions auxquelles font face les RLISS sont soulignées dans le rapport. Ce dernier fait état d'un certain nombre de problèmes de longue date dans ce secteur et signale que les RLISS vont devoir travailler en collaboration avec le Ministère pour pouvoir répondre aux besoins des Ontariens atteints d'une maladie mentale.

Le rapport aidera les RLISS à s'acquitter de leur mandat.

Le rapport souligne également un certain nombre de choses que le Ministère pourrait faire pour mieux outiller les RLISS et les aider à s'acquitter de leur mandat pour ce qui est de travailler avec les fournisseurs de services de santé locaux afin de produire des données fiables pouvant être utilisées pour surveiller et améliorer les services, et d'améliorer la collaboration et la coordination au sein du secteur.

Constatations détaillées de la vérification

STRATÉGIE EN MATIÈRE DE SANTÉ MENTALE

Répercussions de la maladie mentale

Répondre aux besoins des personnes atteintes d'une maladie mentale est une question urgente pour le système de santé ontarien et la société en général. Diverses études récentes ont fait ressortir les éléments suivants :

- La maladie mentale touche tout le monde. Un Ontarien sur cinq connaîtra la maladie mentale, sous une forme ou une autre, à un degré ou à un autre, au cours de sa vie. Quatre sur cinq seront touchés par la maladie mentale chez un membre de la famille, un ami ou un collègue.
- Chez les Ontariens qui sont atteints d'une maladie mentale, environ 2,5 % souffriront de ce qui peut être considéré comme une maladie mentale grave, et connaîtront une souffrance intense et une invalidité persistante.
- Les personnes atteintes d'une maladie mentale grave sont susceptibles de vivre dans la pauvreté. Environ le tiers d'entre elles sont sans abri et plus de 70 % sont sans emploi.
- Selon L'Association canadienne pour la santé mentale, il existe un lien étroit entre le suicide et la maladie mentale. On estime que 90 % des personnes qui se suicident – environ 900 cas par année en Ontario – sont atteintes d'une maladie mentale pouvant être diagnostiquée.
- Selon le service de police de London, la police et le système de justice pénale doivent composer avec un nombre croissant de personnes atteintes d'une maladie mentale grave, ce qui pèse lourd sur l'appareil judiciaire. Ainsi, la police de London (Ontario) passe depuis quelques années deux fois plus de temps qu'auparavant à traiter avec ces personnes.
- En plus de se répercuter sur la vie de la personne atteinte et de sa famille, la maladie mentale crée un lourd fardeau pour l'économie. Selon une étude publiée par le Centre de toxicomanie et de santé mentale en 2006, la maladie mentale coûte un montant estimatif total de 22 milliards de dollars par année à l'économie de l'Ontario.

Stratégie ontarienne en matière de santé mentale

Dans le domaine de la santé mentale, la politique de l'Ontario délaisse l'institutionnalisation des personnes ayant une maladie mentale grave au profit de services adéquats et accessibles au sein de la collectivité. Cette stratégie est fondée sur des travaux de recherche selon lesquels les soins communautaires seraient plus efficaces et économiques.

- Ainsi, l'hospitalisation d'une personne atteinte d'une maladie mentale grave pendant un an coûte plus de 171 000 $; son incarcération coûte entre 100 000 $ et 250 000 $ par année. Fournir des services de santé mentale dans la collectivité à cette même personne ne coûte par contre qu'environ 34 000 $ par année.
- Les services communautaires de santé mentale permettent d'atténuer la pression exercée sur d'autres services coûteux qui ont

déjà du mal à répondre à la demande. Selon une étude de L'Association canadienne pour la santé mentale, avec un soutien approprié dans la collectivité, les personnes malades ont beaucoup moins souvent recours aux hôpitaux et aux services de police. Cette étude faisait état d'une diminution de 86 % des hospitalisations, de 60 % du nombre de visites à la salle d'urgence et de 34 % des interventions de la police.

- La majorité des crimes commis par des personnes ayant une maladie mentale peuvent être empêchés si ces personnes ont accès à des mesures de soutien adéquates et appropriées dans la collectivité.

Le Ministère a publié en 1999 un document stratégique clé intitulé *Franchir les étapes*, dans lequel il énonçait ce qui était alors sa stratégie sur trois ans pour restructurer le système de santé mentale, qui visait « la restructuration tant attendue du système de santé mentale et donc la réforme des services qui en relèvent ». Ce document contenait un plan de mise en œuvre orientant la réforme globale, de même qu'un cadre renfermant des directives et des lignes directrices détaillées pour l'organisation et la prestation des services de base au sein du système restructuré.

La réforme du système de santé mentale suppose que l'on déplace certaines des ressources existantes des hôpitaux vers les services communautaires. Le Ministère établissait donc dans *Franchir les étapes* des objectifs et des délais précis quant au nombre de lits dans les hôpitaux psychiatriques qui seraient financés et le ratio entre ce financement et le financement accordé aux services communautaires. Essentiellement, le Ministère avait déterminé que, dans le système de santé mentale, le ratio entre les dépenses consacrées aux services communautaires et celles destinées aux services institutionnels serait de 60:40 et qu'il y aurait 30 lits de soins psychiatriques pour chaque tranche de 100 000 Ontariens. Se fondant sur des recommandations formulées par la Commission de restructuration des services de santé en 1999, le Ministère a par la suite ramené provisoirement son objectif à 35 lits par tranche de 100 000 personnes. Il s'était engagé à atteindre ces objectifs en 2003.

Le personnel du Ministère nous a indiqué que ces objectifs étaient toujours pertinents. Nous avons constaté que le Ministère avait presque atteint son objectif provisoire (c'est-à-dire réduire le nombre de lits à 35 par tranche de 100 000 personnes), le nombre de lits par tranche de 100 000 personnes étant passé de 40 en 2002-2003 à 36 en 2006-2007 (figure 3). Bien que le Ministère ait augmenté le financement accordé aux programmes communautaires de santé mentale, il n'affecte pas encore 60 % du financement destiné à la santé mentale aux services communautaires, comme il l'avait prévu. En 2006-2007, il a dépensé environ 39 $ pour les services communautaires pour chaque tranche de 61 $ consacrée aux services en établissement. Le Ministère a donc presque atteint son objectif sur le plan de la réduction du nombre de lits, mais il n'a pas respecté celui touchant la proportion des dépenses consacrées aux services communautaires. Il a indiqué qu'il n'y était pas encore arrivé

Figure 3 : Situation relative aux objectifs fixés pour les services communautaires de santé mentale – financement et nombre de lits, de 2002-2003 à 2006-2007

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Nombre de lits dans des hôpitaux psychiatriques par 100 000 personnes	Ratio de financement des services communautaires/ services institutionnels
Cible	**35***	**60:40**
Nombre réel		
2002-2003	40	28:72
2003-2004	39	27:73
2004-2005	38	28:72
2005-2006	37	29:71
2006-2007	**36**	**39:61**

* La Commission de restructuration des services de santé avait au départ appuyé un taux de 30 lits par 100 000 personnes comme objectif final. Toutefois, afin de veiller à ce que le rythme du changement permette une restructuration organisée des services de santé mentale, la Commission a proposé un objectif provisoire de 37 lits par 100 000 personnes pour l'année 2000 et de 35 lits par 100 000 personnes pour l'année 2003.

en raison principalement des coûts toujours plus élevés des soins hospitaliers.

Le fait que le Ministère ait pu réduire le nombre de lits considérablement sans avoir pour cela atteint son objectif quant à la proportion de financement accordé aux services communautaires indique qu'il n'y a peut-être pas encore un soutien communautaire adéquat pour les personnes qui reçoivent leur congé des hôpitaux psychiatriques en raison de la suppression de lits. Pour que la restructuration soit réussie, il fallait que la capacité communautaire soit suffisante avant la suppression des lits. Si les personnes atteintes d'une maladie mentale grave retournent dans la collectivité sans avoir accès à ces services, elles risquent beaucoup plus de devoir être hospitalisées ou de commettre des actes nécessitant l'intervention de la police.

Selon le rapport *Hospital Report 2004: Mental Health* sur les hôpitaux de l'Ontario, les taux de réadmission et d'hospitalisation à répétition signalent un vide entre les services institutionnels et les services communautaires de santé mentale. Il y a trop de personnes qui retournent dans les hôpitaux pour obtenir des soins en raison d'une mauvaise intégration des services, d'un suivi insuffisant dans la collectivité, d'une utilisation des ressources inefficace ou inadéquate, d'une mauvaise planification ou organisation du congé et d'une aide insuffisante pour les personnes qui tentent de rester dans la collectivité plutôt que d'aller en milieu institutionnel. Selon ce rapport :

- 22 % des personnes souffrant de problèmes de santé mentale qui obtiennent leur congé d'un hôpital en Ontario sont réadmises à l'hôpital ou vues dans un service d'urgence dans les 30 jours de leur congé;
- 26 % des Ontariens hospitalisés en raison d'une maladie mentale le sont à plusieurs reprises au cours de l'année.

Le personnel des RLISS dans lesquels nous nous sommes rendus nous a indiqué que leurs hôpitaux avaient toujours certaines difficultés en ce qui a trait à la continuité des soins entre les milieux institutionnel et communautaire (voir la section « Niveau de soins » du rapport).

RECOMMANDATION 1

Afin de veiller à ce que la stratégie ontarienne visant à offrir des services aux personnes atteintes d'une maladie mentale grave dans la collectivité plutôt qu'en milieu institutionnel soit mise en œuvre de manière efficace, les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) doivent, en consultation avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, s'assurer que la capacité et les ressources communautaires nécessaires pour servir ces personnes lorsqu'elles obtiennent leur congé d'un établissement sont en place.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les RLISS ont le mandat de planifier les services de santé de leur collectivité, y compris les services de santé mentale.

Depuis 2004-2005, le Ministère a augmenté les budgets consacrés aux services communautaires de santé mentale de plus de 200 millions de dollars et prévoit continuer d'investir dans ce domaine afin que les RLISS puissent accroître leur capacité communautaire.

Ce nouveau financement était destiné aux programmes communautaires de santé mentale dans le but de veiller à ce que la capacité voulue soit en place lorsque les personnes atteintes de maladie mentale grave recevraient leur congé d'un établissement. De plus, le gouvernement a engagé un montant supplémentaire de 20 millions de dollars à compter de 2008-2009 pour appuyer les initiatives communautaires en santé mentale qui ont une incidence sur les temps d'attente dans les services d'urgence.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Appuyant entièrement la stratégie de l'Ontario en matière de santé mentale, les RLISS reconnaissent qu'il est nécessaire d'offrir des services aux personnes atteintes de maladie

mentale dans la collectivité et de réduire ainsi le recours aux lits dans les établissements, qui représentent une solution moins efficace par rapport aux coûts. Bien que des ressources additionnelles – plus particulièrement du côté des programmes de santé mentale, du soutien social et du logement – soient nécessaires, les RLISS sont déterminés à améliorer la coordination et à favoriser la collaboration entre fournisseurs de services de santé locaux afin d'optimiser les ressources disponibles à l'heure actuelle.

ACCÈS AUX SERVICES

Dans le document *Franchir les étapes*, il est énoncé que toutes les personnes ayant une maladie mentale grave devraient pouvoir accéder à des services de traitement, de réadaptation et de soutien. Avec la désinstitutionnalisation, un accès en temps opportun à des services communautaires de santé mentale est essentiel si l'on veut que les personnes atteintes de maladie mentale s'en sortent le mieux possible. Nous avons toutefois constaté qu'il n'est pas toujours possible d'avoir accès à de tels services en temps opportun partout dans la province.

Niveau de soins

Le Centre de toxicomanie et de santé mentale a mené une série de projets d'évaluation exhaustive d'un bout à l'autre de la province entre 1998 et 2002. Dans le cadre de ces projets, les clients étaient classés selon cinq niveaux d'après leur capacité de vivre en autonomie dans la collectivité, la gravité générale de leurs problèmes, leurs facteurs de risque et leurs points forts (figure 4).

Ces projets ont montré qu'une proportion considérable des clients atteints d'une maladie mentale grave pouvaient être traités dans la collectivité s'ils disposaient de niveaux appropriés de services et de soutien. Ils ont également permis de recueillir des renseignements au sujet de l'utilisation des services faite par ces personnes et de leurs besoins, et de quantifier la capacité en matière de services.

Figure 4 : Niveaux de soins pour les personnes ayant une maladie mentale grave

Source des données : Projets d'évaluation exhaustive du Centre de toxicomanie et de santé mentale

1	Autogestion - Le client rencontre un professionnel de la santé mentale ou un médecin de famille une fois par mois au plus. Il navigue dans le système sans gestionnaire de cas.
2	Gestion de cas - Le client reçoit un soutien environ une fois par semaine en moyenne.
3	Gestion de cas intensive ou traitement communautaire dynamique - Le client a besoin d'un suivi qui suppose habituellement plusieurs rencontres par semaine et est fortement axé sur le soutien clinique et la réadaptation.
4	Traitement en résidence - Le client bénéficie d'une supervision intensive en tout temps et de services de réadaptation; possibilité de traitement clinique quotidien, selon les besoins.
5	Hospitalisation à long terme

Les projets avaient tous été menés à bien à la fin de 2002 et un rapport sommaire a été diffusé en 2004. On y comparait les besoins des clients aux soins fournis dans la province et concluait que les personnes atteintes de maladie mentale ne recevaient pas le niveau de soins approprié. Ainsi, seulement le tiers des clients recevaient un niveau de soins appropriés, alors que plus de la moitié des personnes ayant une maladie mentale qui étaient hospitalisées auraient pu vivre en autonomie dans la collectivité si elles avaient eu accès à un soutien adéquat.

L'Institut canadien d'information sur la santé a publié un rapport intitulé *Services de santé mentale en milieu hospitalier au Canada, 2003-2004*, soulignant également l'incapacité du système de soins de santé mentale de transférer les personnes atteintes de maladie mentale vers un niveau de soins plus approprié. On indiquait dans ce rapport que 10,9 % de tous les jours d'hospitalisation attribuables à une maladie mentale – environ 75 000 par année en Ontario – n'étaient plus jugés nécessaires, c'est-à-dire que ces personnes auraient pu sortir de l'hôpital et recevoir un niveau de soins plus approprié dans la collectivité.

Malgré les nouvelles initiatives de financement lancées dans le système de santé mentale, le pro-

blème demeure selon les RLISS et les fournisseurs de services où nous nous sommes rendus (voir la section « Nouvelles initiatives de financement » du présent rapport). Un des RLISS a mentionné que les hôpitaux de sa région continuaient à avoir de la difficulté à transférer les personnes atteintes d'une maladie mentale grave de l'hôpital à un niveau de soins plus approprié. Un des hôpitaux de ce réseau a indiqué que le nombre de jours d'hospitalisation en raison d'une maladie mentale jugés non nécessaires allait en augmentant. Un autre RLISS a également mentionné que le manque de services communautaires obligeait les personnes ayant une maladie mentale grave à avoir recours à des services qui coûtent plus cher, comme les salles d'urgence et les hôpitaux.

Listes et délais d'attente

Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous avions mentionné que le Ministère ne disposait pas d'une information adéquate sur les listes et les délais d'attente, ce qui limitait sa capacité de déterminer si des services suffisants et appropriés étaient disponibles pour répondre aux besoins des personnes atteintes de troubles mentaux graves. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons constaté que le Ministère avait pris des mesures pour régler cette question en mettant en place deux nouveaux systèmes pour recueillir des données sur le secteur des services communautaires de santé mentale : le Système d'information de gestion (SIG) et le Fichier de données communes sur la santé mentale (voir la section « Systèmes d'information » pour de plus amples détails).

Toutefois, l'utilité d'un système d'information dépend toujours de l'exactitude et de l'uniformité des données recueillies. Nous avions quelques préoccupations au sujet de l'information sur les listes et les temps d'attente recueillie dans ces nouveaux systèmes. Le personnel du Ministère nous a dit que l'information ne pouvait être utilisée pour effectuer des analyses pratiques au niveau provincial et que la comparaison entre fournisseurs de services était impossible, la communication de l'information devant être améliorée. Les fournisseurs de services ne présentent pas de données sur les temps d'attente ou ne le font pas de façon uniforme, car ils ne comprennent pas la définition des temps d'attente, c'est-à-dire ce qui constitue le début et la fin de ce délai. Comme l'information détenue par le Ministère n'était pas vraiment fiable, nous avons fait nos propres recherches, qui nous ont révélé que les temps d'attente étaient longs.

- Le personnel du Ministère nous a indiqué que le temps d'attente moyen pour les services communautaires de santé mentale se situait à un peu plus de 180 jours.
- Selon un rapport publié par la Fédération des programmes communautaires de santé mentale et de traitement des toxicomanies de l'Ontario en 2003, près de la moitié des personnes qui ont besoin de services doivent attendre au moins huit semaines et le délai d'attente dans le cadre de 18 % des programmes communautaires de santé mentale peut aller à un an ou plus.
- D'après un rapport publié par le Fraser Institute en 2007, les personnes qui cherchent à obtenir un traitement pour des problèmes de santé mentale sont susceptibles d'être déçues à l'égard de l'accès à ces services. Toujours selon ce rapport, en Ontario, il faut plus de quatre mois pour être acheminé d'un médecin généraliste à des services de traitement et les délais d'attente entre la consultation d'un spécialiste et le traitement dépassent de 148 % ce que les psychiatres jugent adéquat. On conclut qu'un grand nombre des personnes atteintes d'une maladie mentale voient leur état se détériorer avant d'obtenir les soins dont elles ont besoin.
- Les listes et les temps d'attente des fournisseurs de services chez lesquels nous nous sommes rendus au début de 2008 étaient généralement assez longs. Un de ces fournisseurs, par exemple, nous a indiqué que sa liste d'attente comptait 85 clients, qui attendaient

depuis quatre à huit mois pour obtenir des services. Deux fournisseurs de services nous ont dit que les délais d'accès à des services de psychiatre pouvaient aller de deux à six mois. Deux autres fournisseurs nous ont dit qu'il fallait de huit mois à un an pour obtenir des services de certaines équipes de traitement communautaire dynamique.

Coordination de l'accès aux services

Dans *Franchir les étapes*, publié en 1999, on indiquait que « l'accès aux services de santé mentale est parfois lent ou difficile ». Neuf ans plus tard, le problème demeure. Pendant notre vérification, nous avons remarqué qu'il n'y avait pas de processus de coordination et de collaboration officiels entre les différents intervenants, notamment les fournisseurs de services communautaires de santé mentale, les ministères pertinents et les RLISS.

Entre les fournisseurs de services communautaires de santé mentale

Depuis avril 2007, les RLISS sont chargés de la coordination entre les fournisseurs de services. Cependant, dans bien des régions de la province, la coordination entre organismes qui fournissent des services semblables ou identiques demeure minime. Une des raisons qui a mené à la création des RLISS était que le Ministère s'inquiétait du manque de coordination et d'intégration des services dans le secteur des services communautaires de santé mentale – il s'agissait essentiellement d'un système déroutant composé d'un grand nombre de fournisseurs de services et de points d'accès multiples. Nous avons remarqué dans nos visites dans les RLISS et chez les fournisseurs de services qu'il n'y avait généralement pas de coordination de l'accès aux services. Nous avons plus précisément constaté ce qui suit :

- Dans un sondage réalisé par un RLISS, le manque de coordination et le manque d'accès aux services ont été les lacunes ou problèmes les plus souvent mentionnés par les fournisseurs de services.
- Aucun financement n'est affecté expressément à la coordination. Dans le cadre de leur mandat, les RLISS incitent les fournisseurs de services à collaborer, mais on nous a dit que, sans financement prévu à cette fin, une telle collaboration est peu probable. Les petits fournisseurs de services sont particulièrement désavantagés puisqu'ils ont peu de ressources à consacrer à la coordination.
- Ni le Ministère ni les RLISS n'ont donné de lignes directrices aux fournisseurs de services sur la façon dont la coordination de l'accès devait se faire.
- Les fournisseurs de services ont élaboré des programmes et fonctionnent chacun de leur côté, selon ce qu'on appelle communément une mentalité « de cloisonnement ». Cette façon de faire a fragmenté ce qui aurait dû être un continuum de soins. Les fournisseurs de services ont élaboré des processus différents pour des activités clés telles que l'évaluation des clients, la détermination de l'admissibilité et l'aiguillage des clients vers d'autres services. Ce manque d'uniformité a mené à un travail en double, à des services qui manquent de cohérence et à des transitions maladroites entre services.
- L'initiative du Ministère visant à financer des services centralisés fournis par ConnexOntario n'a pas été étendue pour englober certains renseignements importants, comme de l'information sur la disponibilité d'un service donné à un moment précis et sur le délai d'accès à ce service.

Cela dit, soulignons que le Ministère a instauré un outil d'évaluation commun pour assurer l'uniformité de l'évaluation des clients dans le secteur des services communautaires de santé mentale. Nous avons également noté certaines initiatives locales qui devraient être classées dans les meilleures pratiques. Les partenariats axés sur la collaboration, les listes d'attente centralisées fondées sur un triage

et les processus d'admission centralisés en sont des exemples. De telles initiatives contribuent à réduire les délais d'attente, éliminent la confusion pour les clients et permettent un système plus facile d'accès et mieux coordonné. Le Ministère et les RLISS devraient encourager et appuyer l'adoption de ces meilleures pratiques afin d'améliorer la coordination.

Entre ministères

La coordination entre ministères a nettement besoin d'être améliorée, surtout en ce qui concerne les services fournis dans les cas de « diagnostic mixte » – une maladie mentale combinée à une déficience développementale qui suppose un fonctionnement intellectuel et une capacité de vivre en autonomie de beaucoup inférieurs à la moyenne. Les personnes qui font l'objet d'un diagnostic mixte obtiennent des services par le biais de deux secteurs distincts : le secteur du développement, financé par le ministère des Services sociaux et communautaires, et le secteur de la santé mentale, financé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Un des fournisseurs de services que nous avons visités, qui traite avec les personnes ayant fait l'objet de ce genre de diagnostic, a mentionné que les ministères ne s'entendaient pas sur la définition du diagnostic mixte. On soulignait également cette collaboration inadéquate entre ministères dans une étude publiée par La Fondation ontarienne de la santé mentale en décembre 2005, selon laquelle :

- Les lignes directrices diffusées conjointement par les deux ministères en 1997 n'étaient pas claires en ce qui a trait à l'admissibilité aux services et aux responsabilités de chacun des ministères quant à la prestation de ces services. Certaines personnes se voyaient refuser des services par les deux ministères à cause de ce manque de clarté. Selon cette étude, les gens « finissent par être traités comme des balles de ping-pong entre les deux secteurs ».
- En 1998, les deux ministères ont élaboré un plan de travail pour décrire les résultats prévus, les dates cibles et les responsabilités de chacun en ce qui a trait à la mise en œuvre des lignes directrices de 1997. Toutefois, les groupes qui ont élaboré le plan ont été dissous et il n'y a eu aucun suivi. Le cloisonnement qui existe au sein des ministères empêche une planification interministérielle suffisante. De plus, la communication entre régions est limitée. En 2005, les deux ministères ont créé un nouveau processus pour mettre à jour les lignes directrices, mais la réalisation de ce travail a été reportée en raison de la création des RLISS et de ses répercussions sur les nouvelles relations.

Entre les RLISS et le Ministère

Depuis le 1er avril 2007, les RLISS se concentrent sur l'administration et la supervision de l'exécution des programmes communautaires de santé mentale, tandis que le Ministère joue un rôle de gestion, assurant l'orientation et la direction générales du système. Le Ministère a créé la Direction de la liaison avec les RLISS, qui sert de premier point de contact pour les RLISS, ceux-ci étant chargés des relations avec les fournisseurs locaux des services de santé.

Quand ils ont évalué l'état de préparation du Ministère et des RLISS en ce qui concerne le transfert de pouvoirs aux RLISS du 1er avril 2007 et l'exécution de ce transfert, les services de vérification interne du Ministère ont relevé des points faibles dans plusieurs domaines, notamment des politiques, des rôles et des responsabilités qui demandaient à être précisés, un besoin toujours présent de transférer des connaissances du Ministère aux RLISS, de même qu'un besoin de données plus à jour et plus utiles si chacun voulait être en mesure d'assumer pleinement ses responsabilités relativement aux services communautaires de santé mentale.

Les visites que nous avons effectuées dans trois RLISS au début de 2008 nous ont permis de confirmer que ces problèmes existaient toujours dans une large mesure.

RECOMMANDATION 2

Afin de veiller à ce que les personnes atteintes d'une maladie mentale grave aient un accès uniforme, équitable et rapide aux services communautaires correspondant à leurs besoins, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- améliorer la coordination à l'échelle provinciale avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et d'autres ministères qui travaillent dans le secteur des services destinés aux personnes ayant des troubles mentaux;
- fournir un soutien aux RLISS – plus particulièrement en ce qui concerne le transfert de connaissances et la disponibilité de données – qui permettrait à ces derniers de coordonner et de superviser efficacement les fournisseurs de services, comme il est prévu.

Les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- travailler en collaboration avec les fournisseurs de services dans le but d'améliorer la fiabilité de l'information sur les listes et les temps d'attente;
- recueillir et analyser de l'information sur les listes et les temps d'attente et utiliser cette information pour déterminer le besoin de certains types et niveaux de services et en établir l'ordre de priorité;
- apporter l'aide nécessaire pour améliorer la coordination et la collaboration entre fournisseurs de services de santé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Depuis 2006, le Ministère finance ConnexOntario pour les organismes de santé mentale. Il s'agit d'un service auprès duquel le public peut obtenir de l'information en tout temps sur l'éventail de services communautaires de santé mentale offerts en Ontario. Le Ministère soutient également la mise sur pied d'un système de services efficace et responsable en fournissant des renseignements sur la planification aux administrateurs des systèmes.

Le Ministère convient que les RLISS vont devoir travailler avec leurs fournisseurs de services de santé pour veiller à ce que les données relatives à leurs services soient transmises régulièrement à ConnexOntario. Le public disposera ainsi de l'information la plus à jour possible et les RLISS pourront se fier à l'information fournie par ConnexOntario pour planifier leurs services et gérer leurs listes d'attente.

Le Ministère travaillera en collaboration avec ConnexOntario pour créer de l'information sur les temps d'attente, de même que des façons uniformes de communiquer cette information.

Le Ministère travaillera avec les RLISS et les fournisseurs de soins de santé afin de mettre en œuvre des initiatives telles que l'outil d'évaluation commun. Cet outil devrait contribuer considérablement à améliorer la coordination et la collaboration en permettant aux fournisseurs de partager de l'information sur leurs clients au moment de l'admission et du congé.

Les RLISS ont été créés pour planifier et intégrer les services. L'amélioration de la coordination afin d'accroître l'accès aux services et la continuité des soins pour les clients qui ont besoin de services de santé mentale et autres est au cœur de leur mandat.

Afin de les aider à assumer leur nouveau rôle, le Ministère a tenu un grand nombre de séances de transfert des connaissances et de formation sur divers sujets pour leur permettre de se familiariser avec, entre autres choses, leurs fournisseurs de services de la santé, les processus de gestion financière et la gestion de l'information sur la santé. Le Ministère continuera de travailler avec les RLISS pour repérer les lacunes dans les connaissances et les besoins en formation, et leur offrira l'aide dont ils ont besoin.

Le Ministère poursuivra également sa collaboration avec les RLISS et d'autres ministères dans les cas où des efforts concertés sont nécessaires pour améliorer les services destinés aux personnes atteintes d'une maladie mentale.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

L'accès en temps opportun aux services de santé mentale reste un problème important. Ce point a été souligné dans les séances d'engagement de la collectivité des RLISS. Les ressources sont limitées; le Ministère doit fournir aux RLISS les outils dont ils ont besoin pour travailler de concert avec les fournisseurs locaux afin d'améliorer la qualité des données, de mettre en place un système d'admission commun et plus centralisé et de gérer réellement les listes d'attente. De plus, le Ministère et le ministère des Services sociaux et communautaires doivent étudier la possibilité de mettre en commun les ressources destinées aux citoyens qui ont les besoins les plus complexes. De façon générale, ces clients ne sont pas desservis adéquatement et, par conséquent, utilisent une quantité exagérée de ressources administratives qui devraient plutôt être consacrées à la gestion des listes d'attente et à l'affectation des ressources vers des clients moins dépendants avant qu'ils ne se trouvent dans une situation de crise.

FINANCEMENT

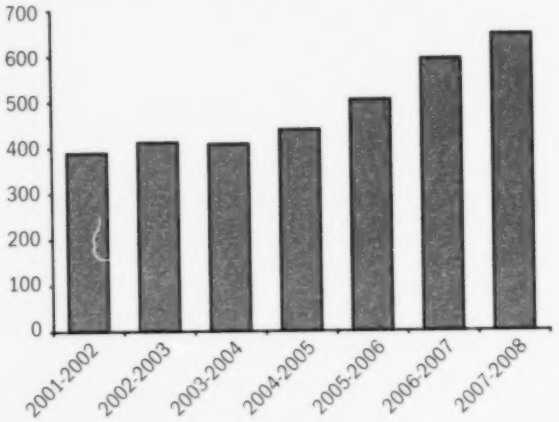
Entre 2003-2004 et 2007-2008, les dépenses liées aux services communautaires de santé mentale ont augmenté de 58 %, passant de 409 millions de dollars à 647 millions de dollars (figure 5). Cette hausse est en majeure partie attribuable à plusieurs nouvelles initiatives de financement, notamment les 117 millions de dollars sur quatre ans provenant du gouvernement fédéral et les 50 millions sur deux ans provenant du Ministère (voir la section « Nouvelles initiatives de financement » ci-après).

Nouvelles initiatives de financement

Au cours des dernières années, deux nouvelles sources de financement importantes sont venues

Figure 5 : Dépenses en services communautaires de santé mentale, 2001-2002 à 2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



accroître les ressources dont dispose le système communautaire de santé mentale pour améliorer les services en place.

- En 2003, le gouvernement fédéral a accepté de verser un nouveau financement dans le cadre de l'Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé. En 2004-2005, le gouvernement fédéral a commencé à affecter 117 millions de dollars sur quatre ans pour l'élargissement des services dans les domaines de l'intervention en cas de crise, de la gestion de cas intensive, de l'intervention précoce dans le traitement de la psychose et des équipes de traitement communautaire dynamique (ETCD). (Les ETCD sont des équipes multidisciplinaires habituellement composées de personnel clinique, dont un psychiatre et des infirmières, de même que d'un travailleur social, d'un ergothérapeute et d'autres spécialistes. Chaque équipe fournit un éventail complet de services à un groupe de 80 à 100 clients.)
- Dans le cadre de son financement destiné à l'amélioration des services, le Ministère a investi 50 millions de dollars sur deux ans à compter de 2004-2005 pour fournir des services visant à éviter que les personnes atteintes

d'une maladie mentale grave ne se retrouvent dans le système de justice pénale et le système correctionnel. Parmi les programmes qui ont reçu un financement supplémentaire figurent les lits d'hébergement d'urgence temporaire, le logement avec services de soutien et la déjudiciarisation/le soutien devant les tribunaux (qui ont pour but d'aider les personnes ayant une maladie mentale aux prises avec la loi, et leur famille, à naviguer le processus judiciaire et de les aiguiller vers divers services communautaires de santé mentale).

Bien que les nouveaux investissements stratégiques aient permis d'accroître la capacité du secteur communautaire, nous avons constaté que le nouveau financement n'était affecté qu'à certains fournisseurs : la majorité des fournisseurs n'ont reçu aucuns fonds additionnels outre une augmentation annuelle de 1,5 % ces dernières années. Le Ministère a indiqué qu'un grand nombre de fournisseurs n'avaient pas reçu de financement supplémentaire parce que le gouvernement avait ciblé des programmes précis qui répondaient à des critères particuliers et des besoins locaux. Quand nous avons demandé des documents à l'appui de ces critères d'affectation des nouveaux fonds, le Ministère nous a dit que les décisions avaient été prises par les bureaux régionaux, qui n'existent plus, et que les documents n'étaient pas disponibles.

Programmes de services communautaires de santé mentale en place

La plupart des fournisseurs de services communautaires de santé mentale ont indiqué au Ministère que, malgré les nouvelles initiatives de financement, les programmes en place continuent de manquer grandement de fonds. Notre examen du financement nous a révélé que, avant l'exercice 2004-2005, les programmes de services communautaires de santé mentale n'avaient reçu aucune augmentation de leur financement de base depuis plus de dix ans. En 2004-2005, le Ministère leur a accordé une augmentation de 2 %, suivie d'une hausse de 1,5 % pour chacun des exercices 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008. Les RLISS dans lesquels nous nous sommes rendus ont indiqué dans leurs rapports trimestriels et annuels que, après tant d'années de stagnation budgétaire, les récentes augmentations de 1,5 % n'ont pas permis aux fournisseurs de maintenir leur niveau de services. Qui plus est :

- Les fournisseurs de services prévoyaient que des augmentations de 3 % à 5 % seraient nécessaires pour égaler les règlements négociés par les syndicats, les augmentations au mérite et l'inflation. Comme aucune autre augmentation n'est prévue, les fournisseurs ont réduit leur volume de services et leur effectif pour pouvoir équilibrer leur budget. Ceux chez lesquels nous nous sommes rendus nous ont indiqué avoir dû geler les salaires et réduire les dépenses destinées à l'infrastructure (les installations et la technologie de l'information par exemple).
- Un sondage mené à la fin de 2002 par la Fédération des programmes communautaires de santé mentale et de traitement des toxicomanies de l'Ontario a révélé que 80 % des fournisseurs de services avaient dû interrompre temporairement des programmes pour faire face à des pressions budgétaires, et que 25 % avaient mis fin à certains programmes de façon permanente. Près des trois quarts des fournisseurs de services avaient perdu des membres de leur effectif au profit d'emplois mieux rémunérés à l'extérieur du secteur des services de santé mentale et n'étaient pas en mesure de les remplacer parce qu'ils ne pouvaient offrir des salaires concurrentiels.
- Le roulement du personnel dans le secteur des services communautaires de santé mentale est élevé – jusqu'à 40 % par année dans certaines régions. De plus, comme dans les autres systèmes de services communautaires, le personnel est souvent moins bien payé que les employés de compétence égale qui travaillent dans les hôpitaux, ce qui rend difficile de recruter et de

conserver des personnes compétentes et mine la capacité du système de services communautaires de santé mentale au moment même où un plus grand nombre de patients se voient transférer des établissements à la collectivité.

Financement fondé sur les besoins cernés

Selon un rapport publié par le gouvernement fédéral intitulé *Examen des meilleures pratiques de la réforme des soins de santé mentale*, l'allocation des ressources est plus efficace et équitable quand elle est fondée sur les besoins réels plutôt que sur le financement passé. Le financement fondé sur les besoins achemine les ressources là où on en a le plus besoin, indépendamment des relations antérieures avec les fournisseurs de services et de l'utilisation faite des fonds par le passé. Nous avons soulevé cette question dans notre *Rapport annuel 2002*, mais le Ministère n'a toujours pas mis en œuvre un modèle de financement fondé sur les besoins, et ce, en raison de la complexité du système des services communautaires de santé mentale.

En 2002, nous avions mentionné que le financement fondé sur les montants dépensés l'année d'avant pour les programmes de services communautaires de santé mentale contribuait à des différences considérables du financement par personne entre les diverses régions de la province. Tant que les augmentations continueront de correspondre à un pourcentage du financement de l'année précédente, les RLISS qui ont toujours eu un financement élevé vont recevoir des montants encore plus importants à l'avenir, peu importe leurs besoins. Dans le cadre de cette vérification-ci, nous avons pu voir que les différences de financement importantes existaient toujours. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le financement moyen par personne des services communautaires de santé mentale pour l'ensemble de la province en 2007-2008 se situait à environ 42 $, mais il variait entre 115 $ dans un RLISS (où la population était en baisse) et 19 $ dans un autre (où la population allait en augmentant).
- Si le financement continue à être fondé sur les années antérieures plutôt que sur les caractéristiques de la population, les besoins et les risques en matière de santé, les écarts de financement vont encore s'accentuer. Comme le montre la figure 6, l'écart entre le niveau de financement par personne le plus bas et le niveau le plus élevé passera de 94 $ en 2006-2007 à 101 $ en 2009-2010. Essentiellement, un financement régional inéquitable signifie que des personnes ayant des besoins semblables peuvent ne pas obtenir les services qu'il leur faut selon le lieu où elles habitent en Ontario.

Le Ministère a reconnu que le financement fondé sur les montants dépensés l'année d'avant posait un problème. Afin de tenter de le corriger, il a affecté le nouveau financement fédéral versé dans le cadre de l'Accord des premiers ministres et son propre financement pour l'amélioration des services selon la population. Il n'a toutefois pas tenu compte de certains autres facteurs pertinents, tels que la distance entre les services, ce qui permettrait d'amé-

Figure 6 : Niveaux de financement par personne des programmes communautaires de santé mentale, 2006-2007 à 2009-2010 (en dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Réel		Prévu	
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Moyenne provinciale	40	42	44	44
RLISS ayant le niveau le plus élevé	112	115	120	122
RLISS ayant le niveau le plus bas	18	19	20	21
Différence entre le niveau le plus élevé et le plus bas	**94**	**96**	**100**	**101**

liorer la formule d'allocation des fonds. Il a indiqué avoir l'intention de mettre en œuvre un modèle fondé sur les besoins – le Modèle d'allocation fondé sur la santé – pour le secteur des services communautaires de santé mentale, une fois qu'il aura pu recueillir les données et les estimations des coûts nécessaires pour évaluer adéquatement les besoins précis des habitants de la province.

RECOMMANDATION 3

Afin de veiller à ce que des personnes ayant des besoins semblables puissent recevoir un niveau semblable de soutien et de services communautaires, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent recueillir des données complètes et établir des estimations des coûts adéquates pour examiner les différences régionales au chapitre des caractéristiques de la population, des besoins et des risques en matière de santé de manière à ce que le financement accordé corresponde à la demande qui existe à l'égard des services devant être fournis et à l'utilité de ces services.

[illegible]

Les RLISS ont pour mandat de planifier les services en fonction des besoins en santé de leurs collectivités, y compris les personnes ayant des problèmes de santé mentale. La majorité des RLISS ont fait de la santé mentale une de leurs priorités et c'est à ceux qu'il revient de réorganiser les services de leur région pour répondre à ces besoins.

Pour appuyer les efforts des RLISS, le Ministère poursuivra son travail sur la nouvelle méthode d'allocation fondée sur la santé (MAS) pour le secteur des services communautaires de santé mentale.

[illegible] D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Il existe des différences de rémunération considérables entre les secteurs institutionnel et communautaire pour un travail semblable. La situation n'ira qu'en s'aggravant avec l'accroissement de la pénurie de main-d'œuvre et, à moins que des mesures correctives ne soient prises, ces différences vont continuer d'entraver énormément la désinstitutionnalisation. Qui plus est, comme on le souligne dans le rapport, les ressources affectées aux programmes varient effectivement énormément d'un réseau à l'autre et d'une collectivité à l'autre au sein de chaque réseau. La répartition inégale des ressources d'année en année entraîne des inégalités importantes dans l'accès aux services, et le Ministère doit aider les RLISS à redresser ce déséquilibre.

LOGEMENT

Le logement est un déterminant clé de la santé et, par conséquent, un élément crucial de tout système de services communautaires de santé mentale efficace. Les personnes atteintes d'une maladie mentale qui ont le choix et le contrôle en matière de logement sont plus susceptibles de voir leur bien-être, leur stabilité psychologique et leur indépendance s'améliorer. Le logement avec services de soutien est une forme de logement offrant des mesures de soutien personnalisées, souples et axées sur la réadaptation en vue d'aider les personnes souffrant de troubles mentaux à améliorer leur capacité de vivre dans la collectivité et d'accroître au maximum leur autonomie, leur intimité, leur dignité et leur capacité de prendre des décisions. Différents types et niveaux de services de soutien sont fournis dans ces résidences, notamment la gestion de cas, la réadaptation sociale, le traitement communautaire dynamique et l'intervention en cas de crise. La vie dans la collectivité et la rémission sont difficiles sans logement et soutien accessibles.

L'itinérance est également un problème fréquent chez les personnes atteintes de troubles mentaux graves en Ontario. En moyenne, de 30 % à 35 % des sans-abri ont des problèmes de santé mentale.

Le Ministère est la seule source de financement provinciale tant pour le volet « services de soutien » que pour le volet « logement » du logement avec services de soutien. Au moment de notre vérification, environ 7 900 logements avec services de soutien en santé mentale, gérés par 86 fournisseurs, étaient disponibles en Ontario. Sur ce nombre, environ 3 300 étaient des logements « spécialisés » et 4 600, des logements avec « supplément au loyer ».

- Les logements spécialisés sont ceux qui ont été achetés par des fournisseurs de services au moyen d'un financement gouvernemental. Il s'agit en général de maisons et d'immeubles d'habitation. Les fournisseurs de logements, qui sont des organismes sans but lucratif, achètent et gèrent ces logements à l'aide de subventions du Ministère pour couvrir les coûts de fonctionnement.
- Les logements avec supplément au loyer sont ceux qui se trouvent dans des immeubles d'habitation privés. Les fournisseurs de logements travaillent en collaboration avec les propriétaires afin d'obtenir ces logements pour leurs clients. Le Ministère verse un supplément au loyer aux fournisseurs pour couvrir une partie du coût du loyer des clients.

Besoins en logement et capacité

Dans le document *Franchir les étapes*, publié en 1999, on dit que « Conformément aux autres initiatives de politique actuelles du gouvernement, le Ministère va devoir se pencher sur les besoins en matière de logement des personnes [sans abri ou socialement isolées] qui ont aussi une maladie mentale ». Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous avions souligné que le Ministère devait évaluer le nombre et le type de logements requis dans différentes régions de la province. Dans le cadre de cette vérification, nous avons constaté que des initiatives mises en œuvre récemment dans le domaine du logement visaient à tenter de remédier aux inégalités dans la province, mais il reste encore du travail à faire.

Disponibilité

Il y a un manque criant de logements avec services de soutien en Ontario. Selon un rapport publié par le gouvernement fédéral en 2006, intitulé *De l'ombre à la lumière*, 57 000 logements abordables de plus seraient nécessaires au Canada au cours des dix années à venir pour remédier à la pénurie. D'après la population de la province, nous estimons à environ 23 000 le nombre de ces logements qui seraient nécessaires en Ontario.

Les délais d'attente très longs pour obtenir un logement avec services de soutien montrent bien que les besoins sont de beaucoup supérieurs à l'offre dans ce domaine. Une étude menée par l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario en 2006 a révélé que le temps d'attente moyen pour un logement avec services de soutien pouvait aller d'un an à six ans selon le lieu où une personne habite dans la province.

Une autre étude réalisée par une équipe de sept chercheurs provenant de quatre établissements de l'Ontario en 2005 a révélé que le secteur du logement pour les personnes atteintes de problèmes de santé mentale ne disposait pas de sources de données systématiques et fiables ni d'une stratégie de surveillance, fondée sur les résultats, pour gérer et améliorer le stock de logements et les services de soutien et appuyer l'élaboration de politiques. On y indiquait également que le secteur ne disposait pas des données nécessaires pour déterminer le nombre et le type de nouveaux logements qui devraient être créés.

Niveaux de services

Si le Ministère a créé un certain nombre de nouveaux logements avec services de soutien, les soins que les clients reçoivent ne correspondent pas à ceux dont ils ont besoin, ce qui montre que les processus d'évaluation et de planification doivent être

améliorés et que les options proposées en matière de logements et de services de soutien doivent être plus nombreuses. Dans un rapport publié en 2004 à l'issue de ses projets d'évaluation exhaustive, le Centre de toxicomanie et de santé mentale soulignait que les services liés au logement dans le système communautaire de santé mentale n'étaient pas répartis de façon logique.

Même quand les personnes ayant des troubles de santé mentale étaient capables de se trouver un logement, dans bien des cas, elles ne recevaient pas le niveau de soutien approprié dans la collectivité en fonction de leurs besoins. D'un côté, il y avait une offre excédentaire de logements supervisés. Sur le nombre de personnes qui se trouvaient dans des milieux leur offrant un niveau de soutien élevé 24 heures par jour, seulement 14 % avaient effectivement besoin de ce niveau de soutien. De l'autre côté, les besoins du tiers des clients qui nécessitaient un soutien communautaire plus intensif n'étaient pas comblés.

Répartition du logement et taux d'inoccupation

Les logements avec services de soutien ne sont pas répartis de façon égale dans la province. Selon un rapport de recherche publié par le Centre de toxicomanie et de santé mentale en 2005, les longues listes d'attente témoignent du nombre insuffisant de programmes de logement. De plus, la disponibilité de logements dans la province n'est pas égale d'une région à l'autre, les programmes et le soutien étant plus concentrés dans certaines d'entre elles. Le Ministère a indiqué que les logements étaient plus limités dans certaines régions parce que certaines initiatives visaient les centres urbains, où le problème des sans-abri est marqué. Bien que le Ministère ait utilisé des modèles de répartition des logements au cours des dernières années pour tenter de remédier à ce problème de longue date, notre analyse du nombre de logements dont dispose chaque RLISS relativement à sa population a révélé ce qui suit :

- La répartition des logements avec services de soutien entre les RLISS varie énormément, allant de 273 logements par 100 000 personnes dans un réseau à 20 logements seulement par 100 000 habitants dans un autre.
- Trois RLISS représentaient chacun 9 % de la population provinciale, pourtant le nombre de logements dont chacun disposait variait grandement. L'un d'eux comptait 32 % de tous les logements de la province, tandis que les deux autres n'en comptaient qu'environ 5 % chacun.

Même si le nombre de logements avec services de soutien est en général insuffisant dans la province, nous avons constaté des taux d'inoccupation inhabituellement élevés dans certaines régions. Le Ministère permet aux fournisseurs de logements de prévoir un taux d'inoccupation de 3 % dans leur budget chaque année. Toutefois, notre examen des taux d'inoccupation et des coûts de fonctionnement 2006-2007 de dix fournisseurs de logements nous a révélé que certains d'entre eux avaient de la difficulté à remplir leurs logements.

- Les dix fournisseurs de logements dont nous avons étudié les chiffres ont assumé des coûts liés à l'inoccupation d'environ 1,1 million de dollars et avaient un taux d'inoccupation moyen de 8 %.
- Les taux d'inoccupation et les coûts connexes de deux fournisseurs de la région du Grand Toronto étaient particulièrement élevés. Le total de leurs coûts liés à l'inoccupation était d'environ 860 000 $, d'après leur rapport de fin d'année, qui n'avait pas encore été examiné par le Ministère au moment de la vérification. Leurs taux d'inoccupation respectifs étaient en outre de 26 % et 14 % – considérablement plus élevés que les 3 % prévus par le Ministère. Ce dernier nous a indiqué que les taux d'inoccupation et les coûts connexes élevés étaient principalement attribuables à l'initiative d'amélioration des services, qui n'en était toujours qu'au stade de la mise en œuvre, et qu'il faudrait donc un certain temps pour que ces deux fournisseurs remplissent leurs logements.

Financement unique pour dépenses en capital

Le Ministère accorde aux fournisseurs de logements un financement unique pour dépenses en capital pour leur réserve de capital. Ces fonds sont destinés à des réparations précises et aux gros travaux d'entretien futurs des logements. En 2006-2007, le Ministère a versé 11 millions de dollars en financement unique pour les réserves en capital. Nous avons choisi dans chacune des régions desservies par les sept anciens bureaux régionaux le fournisseur de logements qui avait obtenu le montant le plus élevé de financement unique. À l'examen des sept dossiers, nous avons relevé un certain nombre d'exemples de situations dans lesquelles ces fonds n'avaient pas été utilisés en temps opportun ni de façon efficace par rapport aux coûts.

Dans un cas, un fournisseur de logements avait acheté 15 logements dans deux immeubles d'habitation en 2003 pour la somme d'environ 1,6 million de dollars (approximativement 105 000 $ par logement) avec une subvention pour dépenses en capital du Ministère d'environ 1,8 million de dollars. La différence entre le prix d'achat et le montant de la subvention (environ 270 000 $) devait servir à payer les coûts de la rénovation et des coûts de consultation pour les deux immeubles. Avant l'achat, le personnel du Ministère avait examiné un rapport d'inspection préparé par un consultant indépendant et inspecté les logements. Le Ministère a confirmé que les logements étaient dans un état acceptable, nécessitant quelques petites réparations mineures, qui devaient, selon le consultant, coûter moins de 200 000 $. Cependant, le fournisseur n'avait toujours pas commencé les rénovations en 2007, et selon le devis, les travaux de rénovation des 15 logements et des aires communes coûteraient environ 780 000 $. Nous avons constaté plus particulièrement ce qui suit :

- Jusqu'à 5 des 15 logements n'avaient pas été réparés dans un délai raisonnable.
- Ces cinq logements étaient inoccupés depuis une période allant de deux à cinq ans parce qu'ils étaient inhabitables. La non-occupation de ces logements causait particulièrement un problème puisque ces derniers sont situés dans le territoire du RLISS qui compte le plus faible pourcentage de logements avec services de soutien relativement à sa population.

Dans un autre cas, un fournisseur de logements avait demandé 68 000 $ en 2006, d'après un prix qui lui avait été donné par un entrepreneur, pour remédier à une fuite d'eau et à des problèmes de moisissure dans le sous-sol d'une maison. Le personnel du Ministère a effectué une inspection et jugé le prix demandé raisonnable. Par conséquent, au début de 2007, le Ministère a versé la somme de 71 000 $ au fournisseur et lui a recommandé d'utiliser les 3 000 $ en plus pour faire étudier le problème plus à fond par un ingénieur. Au moment de cette vérification, les réparations n'avaient pas encore été commencées. Le 31 mars 2008, le Ministère a accordé 50 000 $ de plus à ce fournisseur pour d'autres travaux d'inspection liés à l'infiltration d'eau, des dommages aux murs de fondation et des réparations courantes. Trois principaux points nous préoccupent, à savoir :

- Les 71 000 $ versés initialement par le Ministère étaient suffisants pour couvrir le coût des réparations (68 000 $) et de l'inspection de l'immeuble (3 000 $); le Ministère n'avait aucun document pour appuyer le versement des 50 000 $ supplémentaires.
- De plus, 50 000 $ ne constituent pas un montant raisonnable pour vérifier si la situation avait changé depuis l'évaluation effectuée seulement deux ans auparavant. Le personnel du Ministère nous a dit que les 50 000 $ représentaient un montant arbitraire accordé parce qu'il restait de l'argent dans le fonds de financement unique pour dépenses en capital et que cet argent devait être utilisé avant la fin de 2007-2008. Le Ministère nous a dit qu'il voulait que le fournisseur de logements ait des fonds supplémentaires au cas où d'autres travaux s'avéreraient nécessaires.

- Outre les questions d'ordre financier, au moment de la vérification, tous les travaux qui devaient être effectués dans le sous-sol attendaient déjà depuis un an et demi, et le sous-sol servait d'aire commune pour les résidents. La principale raison de ce retard était que le fournisseur ne savait pas s'il allait décider de vendre l'immeuble, qui avait de l'âge et dont l'entretien commençait à être coûteux.

RECOMMANDATION 4

Afin de veiller à ce que des logements avec services de soutien adéquats soient disponibles pour fournir aux personnes atteintes d'une maladie mentale grave des soins adéquats, justes et uniformes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- améliorer les mécanismes de collecte de données et la surveillance du système pour pouvoir déterminer le nombre et le type de logements dont ces personnes ont besoin; les régions où il y a pénurie importante de logements; les niveaux de besoins non comblés; les taux d'occupation ou d'inoccupation; le caractère adéquat et approprié des soins fournis aux clients de ces logements;
- veiller à ce que le financement en capital unique soit dépensé en temps opportun et de façon judicieuse.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Au cours des quatre dernières années, 2 250 nouveaux logements avec services de soutien ont été créés avec un budget d'environ 36,5 millions de dollars. Pour répartir ces nouveaux logements entre les régions, on a tenu compte de la croissance de la population et de la demande, de même que de la répartition actuelle des logements avec services de soutien existants.

Le Ministère continuera de travailler en collaboration avec les RLISS afin de veiller à ce que les fonds en capital destinés aux projets réalisés par les fournisseurs de services des RLISS soient utilisés en temps opportun et de façon judicieuse.

Les RLISS ont pour mandat de planifier les services de santé en fonction des besoins de leurs collectivités, y compris des personnes atteintes de maladie mentale. La majorité des RLISS ont fait de la santé mentale une priorité. Un élément important du processus de planification locale consistera à cerner les besoins en matière de logements avec services de soutien, de même qu'à déterminer la combinaison de logements qui convient pour répondre aux besoins des personnes ayant des troubles mentaux au sein de la zone géographique desservie par le réseau.

De plus, afin d'appuyer les activités des RLISS en matière de planification des services de santé pour répondre aux besoins de leurs collectivités, y compris les personnes ayant des problèmes de santé mentale, le Ministère poursuivra son travail pour incorporer les données démographiques et d'autres données liées à la santé mentale à la nouvelle méthode d'allocation fondée sur la santé.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Les logements avec services de soutien abordables constituent l'élément de base de soins communautaires efficaces par rapport aux coûts pour les personnes atteintes de maladie mentale. Pour que la stratégie fonctionne, les RLISS doivent consigner les changements locaux du stock de logements appropriés et travailler avec le Ministère et divers paliers de gouvernement pour veiller à ce que le stock de logements soit adéquat. Comme on le mentionne dans le rapport, il y a lieu d'améliorer la surveillance à l'échelon local des fonds accordés dans la collectivité pour créer et entretenir le stock de logements.

NORMES EN MATIÈRE DE PROGRAMMES

Étant donné qu'un nombre croissant de personnes atteintes d'une maladie mentale grave obtiennent les services dont elles ont besoin dans la collectivité, il devient d'autant plus important que des normes mesurables et significatives en matière de programmes soient mises en place pour veiller à ce que les besoins des clients soient comblés adéquatement et à ce que les services soient fournis de manière à optimiser les ressources. Les normes établissent des attentes quant aux caractéristiques des programmes, par exemple les compétences du personnel et les coefficients employé-clients, pour que les services soient fournis de manière uniforme dans toute la province et selon des pratiques fondées sur des données probantes (c'est-à-dire des pratiques fondées sur les constatations issues de travaux de recherche ou dont l'efficacité a été prouvée au moyen d'un examen critique des pratiques actuelles et passées). Comme c'était le cas en 2002, au moment de notre dernière vérification, le Ministère n'a pas encore élaboré de normes pour définir ce qui constitue des services et une qualité de service acceptables pour la grande majorité des programmes financés. Sans ces normes et critères, il est difficile de déterminer si les personnes atteintes d'une maladie mentale grave reçoivent le niveau et la qualité de services dont elles ont besoin.

Programmes pour lesquels il existe des normes provinciales

À l'heure actuelle, il n'existe des normes provinciales que pour les équipes de traitement communautaire dynamique, la gestion de cas intensive et l'intervention en cas de crise. Malgré l'existence de ces normes, nous avons constaté que ni le Ministère, ni les RLISS ne surveillent le niveau de services fourni par rapport aux normes. Un certain nombre de fournisseurs de services chez lesquels nous nous sommes rendus nous ont dit que ni le Ministère ni les RLISS ne vérifiaient si les fournisseurs se conformaient aux normes. Ils nous ont dit qu'au cours des cinq dernières années, personne – que ce soit un membre du personnel du Ministère, d'un ancien bureau régional du Ministère ou d'un RLISS – n'avait communiqué avec eux pour contrôler la conformité aux normes.

Équipes de traitement communautaire dynamique

Les équipes de traitement communautaire dynamique (ETCD) représentent une solution de rechange à l'hospitalisation pour les personnes ayant une maladie mentale grave. Elles fournissent un soutien continu, personnalisé et intensif dans le but d'aider les clients à acquérir les compétences dont ils ont besoin pour vivre dans la collectivité. Selon le modèle de l'ETCD, une équipe multidisciplinaire fournit un éventail complet de services à un groupe de clients (de 80 à 100 environ). Chaque équipe est habituellement composée d'un personnel clinique comprenant de 9 à 12 personnes à temps plein, dont un psychiatre, des infirmières autorisées, un adjoint de programme, un coordonnateur d'équipe et, au minimum, un travailleur social, un ergothérapeute, un spécialiste en toxicomanie, un spécialiste en réadaptation au travail, et d'autres spécialistes. Les services des ETCD sont disponibles en tout temps.

Le Ministère a commencé à mettre en œuvre le modèle des ETCD dans la province en 1998. À la fin de mars 2008, il y avait 79 ETCD en Ontario, comparativement à 60 au moment de notre vérification de 2002. Le Ministère a élaboré des normes provinciales pour ces équipes en 1998, normes qu'il a modifiées en 2005. Ces dernières portent sur les exigences en matière de personnel, l'organisation et le fonctionnement des programmes, les critères d'admission, la capacité en matière de services et les divers éléments des services.

En mars 2008, le Ministère a publié son rapport sur les activités des 72 ETCD au cours de l'exercice 2006-2007. Selon ce rapport, environ 4 500 clients étaient inscrits auprès des ETCD dans la province

cette année-là, et le nombre moyen de cas de chaque équipe était de 63, un chiffre inférieur aux 80 à 100 clients par équipe prévus. Nous avons examiné l'information sur les ETCD dans la base de données du Ministère et constaté que le coefficient employé-clients des équipes variait de 1:0,4 à 1:14, ce qui montre que, dans certaines équipes, il y avait plus de deux membres du personnel pour chaque client, tandis que dans d'autres, il n'y en avait qu'un pour 14 clients. Nos entretiens avec le personnel du Ministère ont révélé ce qui suit :

- Les employés du Ministère ne pouvaient garantir l'exactitude et la fiabilité des données présentées par les ETCD puisque ces données sont fournies par les intéressés et que la communication de données est une démarche relativement nouvelle dans le secteur des services communautaires de santé mentale.
- Sans données fiables, le Ministère ne pouvait mesurer le rendement des ETCD par rapport aux normes en établissant des statistiques sur le coefficient employé-clients, le financement, la capacité d'inscription et les temps d'attente par équipe.

Quand le Ministère a élaboré les premières normes à l'intention des ETCD, en 1998, il a également mis sur pied un groupe consultatif technique volontaire, qui était chargé de fournir des renseignements techniques pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes. Le groupe, qui se réunit quatre fois par année, comprend des représentants des ETCD de chaque région de la province, ainsi que des représentants d'organismes œuvrant pour les familles, des clients, des représentants du Bureau d'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques et des cadres supérieurs du Ministère. Selon les membres du groupe, il n'existe aucun mécanisme pour surveiller le respect des normes. Le personnel du Ministère nous a indiqué qu'au cours des deux dernières années, le Ministère et le groupe avaient créé des séances d'orientation et de formation pour les nouvelles équipes, de même qu'à l'intention des équipes qui éprouvaient des difficultés.

Nous avons noté que, en 2001, le Ministère avait un groupe de soutien technique comprenant deux cliniciens principaux pour apporter une aide dans la mise en œuvre des normes, l'éducation et la formation des équipes, l'examen des fonctions des équipes et l'élaboration d'un processus de surveillance et d'évaluation de la conformité des ETCD qui serait employé ultérieurement. Le Ministère nous a toutefois avisés qu'il avait dû dissoudre ce groupe en raison d'un manque de fonds.

Gestion de cas intensive

La gestion de cas intensive est un autre programme assorti de normes provinciales. Il s'agit d'un programme qui favorise l'indépendance et la qualité de vie des clients en coordonnant les services dont ils ont besoin et en leur offrant un soutien constant. Les gestionnaires de cas fournissent les services d'extension, d'évaluation, de planification et de défense des droits, et ils dirigent les clients vers des services de réadaptation et de traitement, notamment des services de loisirs sociaux, des programmes d'emploi et des programmes de logements avec services de soutien. Contrairement aux ETCD, le personnel de gestion de cas intensive ne fournit généralement pas des services 24 heures sur 24.

Le Ministère a élaboré des normes pour la gestion de cas intensive en 2005, mais n'a encore pris aucune mesure pour surveiller le rendement des fournisseurs de services par rapport à ces normes. Ainsi, le personnel du Ministère a indiqué que ce dernier ne peut surveiller des normes comme celles indiquant que le coefficient gestionnaire de cas-clients ne doit pas dépasser 1:20, que la prestation des services doit se faire surtout dans la collectivité et non pas dans les locaux ou que les services doivent être fournis au moins huit heures par jour, cinq jours par semaine, parce que ses systèmes d'information ne permettent pas la collecte de données sur le nombre de gestionnaires de cas, le lieu de la prestation des services et la fréquence et la durée des contacts avec les clients. Ni le Ministère ni les RLISS ne se rendent sur place pour évaluer l'exécution du programme.

Programmes pour lesquels il n'existe pas de normes provinciales

Les programmes suivants, qui ont servi environ 10 000 clients dans l'ensemble de la province en 2006-2007, nous donnent une idée de la situation de la majorité des programmes de services communautaires de santé mentale pour lesquels le Ministère n'a pas élaboré de normes provinciales.

Lits d'hébergement d'urgence temporaire

Les lits d'hébergement d'urgence temporaire (« lits tampons ») sont utilisés en tant que solution de rechange à l'incarcération ou à l'hospitalisation. Le service est offert aux personnes ayant une maladie mentale grave qui sont en situation de crise ou sont aux prises avec la loi. Les gens restent dans cet environnement pendant une courte période pendant que se fait l'aiguillage nécessaire vers d'autres programmes communautaires. Ces lits coûtent environ 85 000 $ par année chacun. Au moment de notre vérification, nous avons noté ce qui suit :

- Le Ministère n'avait pas élaboré de normes pour préciser où ces lits devraient se trouver et quelles compétences le personnel qui surveille ces lits devrait avoir. Dans certains cas, les lits se trouvaient dans différents lieux, notamment un motel, une résidence privée et au rez-de-chaussée d'un immeuble d'habitation.
- Les systèmes d'information du Ministère ne renfermaient pas de données sur le nombre de lits disponibles dans la province, ni sur la durée d'utilisation de ces lits. Le Ministère n'était donc pas en mesure de savoir si les services répondaient à la demande et quelle était leur incidence sur le système de santé mentale.

Le personnel du Ministère a convenu qu'il faudrait s'assurer que les lits promis par les fournisseurs de services sont bel et bien disponibles et que les services sont fournis à la population qui en a besoin.

Ordonnance de traitement en milieu communautaire

En 2000, le gouvernement a adopté des modifications législatives dans le but de veiller à ce que les personnes atteintes d'une maladie mentale grave obtiennent les soins et les traitements dont elles ont besoin dans un système de services communautaires. Aux termes de ces nouvelles dispositions législatives, un médecin accrédité peut prendre une ordonnance de traitement en milieu communautaire (OTMC) afin d'offrir à une personne un traitement ou des soins et de la supervision en milieu communautaire qui soient moins contraignants que l'hospitalisation. Les personnes faisant l'objet d'une OTMC sont tenues de se présenter devant un médecin tous les six mois. En novembre 2007, 975 personnes faisaient l'objet d'une OTMC. Un examen du programme des OTMC mené par un consultant externe pour le Ministère en 2007 a révélé ce qui suit :

- Même si le programme était sur pied depuis plus de sept ans, le Ministère n'avait pas encore élaboré de normes pour les postes de coordonnateur des OTMC, établi une description de travail commune pour ces coordonnateurs et défini les rôles et responsabilités des diverses parties. Il n'existait donc aucun moyen d'assurer l'uniformité du service.
- Le Ministère a conçu des formulaires, établi des mécanismes de collecte de données et créé une base de données pour consigner les renseignements sur les OTMC, mais n'a désigné personne pour gérer et tenir ces données. Il n'a donc produit aucune analyse ni aucun rapport systématique qui pourrait faciliter la surveillance des OTMC. Certains coordonnateurs d'OTMC ont cessé de fournir des données parce qu'ils ne recevaient jamais de commentaires du Ministère et se sont rendu compte que ce dernier n'utilisait probablement pas l'information.

Intervention précoce dans le traitement de la psychose

Le programme d'intervention précoce dans le traitement de la psychose vise à atténuer la gravité d'une psychose non traitée et favoriser la probabilité d'une rémission grâce à une détection précoce et à une intervention appropriée. Les troubles psychotiques se manifestent habituellement pour la première fois entre les âges de 15 et 34 ans. Comme le programme représente une approche relativement nouvelle des soins de santé mentale, les éléments clés nécessaires à son fonctionnement efficace et efficient ne sont pas encore en place. Nous soulignons plus particulièrement ce qui suit :

- Au moment de cette vérification, le Ministère était toujours en train d'élaborer des normes pour le programme. Il avait formulé un cadre stratégique en 2004, mais ce cadre sert simplement à aider les fournisseurs de services à planifier et à élaborer des programmes – il n'établit pas de normes.
- Le cadre stratégique prévoit que les services d'intervention précoce visent prioritairement les personnes âgées de 14 à 35 ans, mais nous avons constaté que cette politique n'était pas mise en application de façon uniforme. Nous avons choisi cinq fournisseurs de services, dont nous avons examiné les critères d'admission. Cet examen a révélé que la majorité des fournisseurs n'acceptaient que les clients qui avaient plus de 15 ans. C'est donc dire que les plus jeunes parmi la population prioritaire (les personnes de 14 et 15 ans) risquent de ne recevoir de services ni des fournisseurs qui s'adressent aux enfants ni de ceux qui s'adressent aux adultes, créant ainsi la possibilité que cette population ne soit pas servie du tout.
- Le Ministère va devoir établir des mesures du rendement et des résultats, des mécanismes de surveillance et des systèmes d'évaluation pour pouvoir évaluer l'efficacité de ce nouveau programme et cerner les pratiques efficaces, et les communiquer ensuite aux RLISS et aux fournisseurs de services.

RECOMMANDATION 5

Afin de veiller à ce que les fournisseurs de services offrent des services exhaustifs, uniformes et de grande qualité de manière efficace par rapport aux coûts dans toute la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- améliorer les mécanismes de collecte de données et les exigences en matière de communication des données afin de recueillir une information pertinente, exacte et uniforme dans toute la province aux fins de surveillance du rendement;
- établir des normes provinciales, des critères de rendement et des indicateurs de résultats au moins pour les programmes les plus cruciaux pour permettre l'évaluation de la qualité et des coûts des services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Conformément à son mandat en matière d'établissement de politiques et de normes de programmes provinciales, le Ministère établira des normes pour les programmes d'intervention précoce dans le traitement de la psychose et de lits d'hébergement d'urgence temporaire.

Le Ministère se penchera également sur les problèmes actuels liés à la qualité des données, notamment en renseignant les fournisseurs et les utilisateurs des données sur les normes en la matière.

Le Ministère utilisera ses données et sa structure organisée de communication de l'information, par exemple le tableau de bord du système de santé mentale, pour établir des attentes et des critères en matière de rendement en collaboration avec les RLISS et les intervenants. Les RLISS travailleront en collaboration avec les fournisseurs de services de santé afin d'améliorer la conformité de ces derniers aux exigences et utiliseront les mesures établies pour surveiller le rendement des fournisseurs. De nouveaux

tableaux de bord normalisés pour le Ministère, les RLISS et les organismes devraient être élaborés d'ici 2010.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Le rapport fait ressortir la nécessité d'établir des normes en matière de programmes et de mesurer la capacité des fournisseurs de services de respecter ces normes. Les RLISS sont conscients du fait qu'il leur faut travailler avec le Ministère et les spécialistes du domaine pour établir des normes et des mesures appropriées à l'égard des soins et des traitements. Ils seront ensuite mieux en mesure de surveiller les fournisseurs de services et de cerner les besoins locaux, de définir les priorités et d'établir des stratégies, de même que d'apporter les améliorations nécessaires pour accroître l'accessibilité, la coordination et la capacité.

MESURE DU RENDEMENT ET RAPPORTS

Selon le document *Franchir les étapes*, un des buts de la réforme du système de santé mentale est d'établir « un partage bien clair des responsabilités en matière de gestion du système et de prestation des services par la définition d'objectifs opérationnels et de mesures du rendement explicites ». Les indicateurs de rendement sont des mesures quantifiables, établies au préalable, fondées sur les facteurs critiques de succès d'un programme ou d'un service. Ils représentent un moyen concret de mesurer les progrès réalisés quant aux objectifs et de faire rapport sur le sujet. Une bonne information sur le rendement repose sur les éléments suivants :

- des buts et objectifs clairs;
- des mesures du rendement complètes et pertinentes;
- des normes et des cibles appropriées pour mesurer les résultats;
- des systèmes fiables de collecte des données nécessaires;
- un mécanisme permettant la communication périodique des réalisations et des points à corriger.

Les renseignements de ce genre permettraient au Ministère de prendre des décisions plus éclairées en matière de financement et dans d'autres domaines.

Tableau de bord du système de santé mentale

Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous avions souligné que le Ministère ne disposait que d'une information limitée pour déterminer si les ressources communautaires étaient utilisées de manière efficiente et efficace. Depuis, le Ministère a amorcé l'élaboration d'indicateurs de rendement pour mesurer les services communautaires de santé mentale et leurs résultats. En janvier 2007, il a présenté son plan stratégique pour la santé mentale et son tableau de bord du système de santé mentale dans le but d'harmoniser les stratégies en la matière et d'améliorer le rendement. Le plan stratégique comprend une mission, une stratégie et des objectifs, tandis que le tableau de bord définit un ensemble d'indicateurs et de mesures du rendement. Le tableau de bord étant fondé sur les objectifs du plan stratégique, le Ministère sera mieux en mesure de déterminer ce qu'il doit faire pour améliorer le rendement, obtenir les résultats souhaités et accroître la reddition de comptes.

Bien que le tableau de bord comporte 29 indicateurs, nous avons constaté qu'environ la moitié d'entre eux n'étaient pas encore entièrement prêts à être utilisés, et ce, pour les raisons suivantes :

- Il n'y a pas de sources de données pour certains des indicateurs, tels que la disponibilité de processus d'admission/d'accès coordonnés, la satisfaction des familles à l'égard des services et l'utilisation de mécanismes électroniques d'aiguillage et de suivi.

- Les données employées pour certains des indicateurs de rendement étaient soit incomplètes, soit de qualité médiocre. Nous parlons ici, entre autres, des données sur la disponibilité de ressources pour la gestion de l'information, les capacités en ressources humaines, les temps d'attente ainsi que les résultats obtenus au niveau du client, notamment sur le plan des activités criminelles, du taux d'emploi et de la situation financière. Les données étaient incomplètes parce qu'un grand nombre de fournisseurs de services n'en présentaient pas. Celles qui étaient présentées étaient souvent de qualité médiocre et inutilisables parce que les fournisseurs avaient du mal à interpréter les définitions des données, par exemple la définition du temps d'attente, et à comprendre les exigences en matière de rapports.

De plus, le Ministère n'avait pas établi d'indicateurs de rendement pour mesurer des aspects cruciaux de l'exécution des programmes, tels que la sensibilité aux besoins des clients, la viabilité et l'équité dans le système de santé mentale, la continuité des soins prodigués et les résultats cliniques. Nous avons également noté que le Ministère n'avait pas encore établi de cibles ou de critères mesurables et utiles pour chaque indicateur de rendement, même si nous en avions soulevé la nécessité dans notre *Rapport annuel 1997* et, de nouveau, dans notre *Rapport annuel 2002*. Tant en 1997 qu'en 2002, le Ministère avait indiqué qu'il travaillait à l'élaboration de cibles ou critères fondés sur les meilleures pratiques dans le domaine des services de santé mentale. Pourtant, 11 ans après que nous ayons soulevé la question pour la première fois, rien n'a encore été fait à cet égard. Le Ministère a reconnu qu'il disposait encore de très peu de cibles ou critères de rendement, une situation qui l'empêche de mesurer le rendement des fournisseurs de services et de comparer ce rendement.

Le Health System Performance Research Network (HSPRN), connu sous le nom de Hospital Report Research Collaborative (HRRC) avant 2008, est un réseau de chercheurs universitaires travaillant à des projets qui visent à cerner, valider, mettre en place et exploiter l'information sur le rendement pouvant être utile au système de santé de l'Ontario. En 2004, le HRRC avait noté que la communication d'information sur le rendement était très limitée dans le secteur de la santé mentale. Selon une étude réalisée par le HSPRN en 2008, très peu de choses se sont faites en matière de mesure du rendement dans le secteur des services communautaires de santé mentale; par conséquent, le secteur a relativement peu d'expérience dans ce domaine.

Les récents plan stratégique pour la santé mentale et tableau de bord du système de santé mentale sont des initiatives valables. Toutefois, la mesure du rendement – c'est-à-dire les activités visant à déterminer dans quelle mesure un programme répond efficacement aux besoins des personnes atteintes d'une maladie mentale – a encore besoin d'être grandement améliorée.

Systèmes d'information

Une gestion efficace de programmes importants et complexes comme les services communautaires de santé mentale exige une collecte de données systématique et des systèmes d'information fiables. Les fournisseurs de services ont besoin d'une information à jour et exacte pour pouvoir gérer efficacement leurs activités et répondre rapidement aux besoins des clients. Le Ministère et les RLISS ont aussi besoin d'une information adéquate et pertinente pour surveiller les coûts et l'utilisation des services, de même que le rendement des fournisseurs de services. Nos trois dernières vérifications qui ont porté sur ce domaine, menées en 1987, en 1997 et en 2002 respectivement, ont toutes révélé l'absence d'un système intégré de renseignements sur le client comme une lacune importante.

Nous sommes donc heureux de voir que, en 2003-2004, le Ministère a mis sur pied deux nouveaux systèmes pour recueillir des données sur le secteur des services communautaires de santé mentale : le Système d'information de gestion (SIG)

et le Fichier de données communes sur la santé mentale. Le SIG renferme des données financières et statistiques communiquées trimestriellement par les fournisseurs de services. Il tient compte des exigences des normes ontariennes en matière de présentation des données sur les soins de santé, qui offrent un cadre pour l'amélioration de l'uniformité de la présentation de l'information financière et statistique par les fournisseurs de services. Le Fichier de données communes renferme les données administratives et cliniques transmises par les fournisseurs de services deux fois par année. Il s'agit d'un fichier de données uniformes qui contient des données agrégées sur les temps d'attente, l'utilisation des services et les résultats des services du point de vue des clients. Ce fichier ne sert pas encore à recueillir des données au niveau du client même, telles que l'âge, le sexe ou l'état de santé du client.

Notre examen de ces deux systèmes nous a indiqué que de 80 % à 90 % des fournisseurs de services présentent aujourd'hui des données et se conforment aux exigences établies en matière de communication de données. Néanmoins, le personnel du Ministère nous a dit que certains fournisseurs de services de santé mentale n'avaient pas vraiment l'expertise et les ressources nécessaires pour recueillir et gérer des données et avaient du mal à le faire. Ces fournisseurs ont dit avoir de la difficulté à respecter les délais de présentation des données. Les fournisseurs de services chez lesquels nous nous sommes rendus ont mentionné des problèmes dans ce domaine, notamment un manque de ressources et de soutien de la part du Ministère, une absence d'outils uniformes de collecte des données et le fait qu'ils ne savaient pas exactement quand et comment présenter certains types de données pour lesquelles les définitions n'étaient pas claires, comme les temps d'attente. Le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas encore préparé toute la documentation voulue sur les définitions des données et distribué cette documentation aux fournisseurs.

Dans notre examen de l'information produite par les systèmes, nous avons relevé un certain nombre de résultats inhabituels ou illogiques qui auraient dû, à notre avis, déclencher un suivi de la part du Ministère. En voici des exemples :

- Un fournisseur de services a indiqué avoir une liste de plus de 17 000 personnes qui attendaient pour obtenir des services de gestion de cas, tandis que d'autres avaient moins de 150 personnes sur leur liste.
- Le coût par client des services d'intervention en cas de crise variait énormément entre les fournisseurs, allant de 11 $ à 590 000 $, alors que la moyenne provinciale était d'environ 280 $.
- Environ 100 fournisseurs de services ont déclaré des frais d'administration nuls, voire négatifs.

Ces exemples nous montrent que, bien que les fournisseurs de services soient plus efficaces dans la présentation de données, la qualité des données et leur utilité pour la prise de décisions restent à améliorer. Selon le manuel des normes ontariennes en matière de présentation des données sur les soins de santé, [TRADUCTION] « le Ministère doit produire des rapports sur les tendances et des rapports comparatifs sur les indicateurs et en transmettre les résultats aux représentants des services de santé afin de cerner les problèmes sur le plan de la qualité des données. On communiquera avec les organismes présentant des résultats inhabituels afin de déterminer la source de l'écart et de corriger les données s'il y a lieu ». De plus, selon l'entente de responsabilisation conclue entre le Ministère et les RLISS, le Ministère « procède systématiquement à des vérifications des données et de l'information transmises par les fournisseurs de services de santé afin d'en vérifier la conformité et la transmission en temps utile, et notamment : (i) communique au nom du RLISS avec les fournisseurs de services de santé dont les rapports sont tardifs, lacunaires ou contiennent des données contradictoires; (ii) détermine si les fournisseurs de services de santé transmettent les données en temps utile, et mesure la qualité de celles-ci; (iii) informe le RLISS de tout problème relié au retard ou à la qualité des

données transmises par les fournisseurs de services de santé. »

Bien que le Ministère tienne une documentation adéquate sur le processus de vérification des données, il ne vérifie pas l'information reçue pour repérer les anomalies ou les observations extrêmes ou pour évaluer le caractère raisonnable des données. Quand nous avons fait notre vérification, le Ministère se limitait à envoyer des courriels aux RLISS et aux fournisseurs de services au sujet des données manquantes et des rapports en retard. Nos entretiens avec le personnel du Ministère ont confirmé que ce dernier n'a pas de processus officiel de vérification de la qualité des données du secteur des services communautaires de santé mentale. Le Ministère nous a indiqué que la vérification de la qualité des données figure sur la liste des choses qui restent à faire dans le secteur de la santé mentale et prévoit mettre un plan en œuvre d'ici l'été 2008. Il a également l'intention de produire des rapports systématiques sur la qualité des données pour le secteur au cours de l'exercice 2008-2009.

Nous avons également constaté que, contrairement à ce qui se fait dans le secteur de la toxicomanie, aucune donnée au niveau du client n'est disponible dans le secteur des services communautaires de santé mentale parce que le Fichier de données communes sur la santé mentale ne permet que la collecte protégée de données agrégées. Le Ministère ne peut donc suivre que les progrès réalisés par un groupe de personnes plutôt que par la personne. Le Ministère nous a indiqué qu'il devra, plus tard, mettre au point une infrastructure de systèmes pour permettre la collecte de données au niveau des clients afin de pouvoir évaluer dans quelle mesure on répond efficacement aux besoins de ces clients.

Nous avons constaté qu'un nouvel outil, l'outil d'Évaluation des besoins de Camberwell (CAN-F), est utilisé par certaines autres administrations pour tenir des données au niveau du client et évaluer les besoins en santé et les besoins sociaux des personnes atteintes de maladie mentale. On nous a dit que le CAN-F faisait l'objet de 16 projets pilotes dans la province au moment de notre vérification. Le Ministère n'avait toutefois pris aucune décision quant au niveau de soutien à apporter sur le plan des systèmes et à la mise en œuvre intégrale de l'outil à l'échelle de la province. Une décision au sujet de la mise en œuvre sera prise à la suite de l'évaluation des projets pilotes, d'ici la fin de 2008-2009.

RECOMMANDATION 6

Afin d'être en mesure de déterminer si les fournisseurs offrent leurs services de manière uniforme, équitable et efficace par rapport aux coûts, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- mener à bien la mise en œuvre de son ensemble exhaustif d'indicateurs du rendement et établir des objectifs ou des critères qui lui permettront, à lui et aux réseaux locaux d'intégration des services de santé, d'évaluer adéquatement le rendement des fournisseurs de services;
- améliorer les systèmes d'information de manière à ce que ces derniers permettent de recueillir des données complètes, exactes et utiles sur lesquelles fonder les décisions en matière de gestion et à partir desquelles déterminer si les services fournis sont efficaces et permettent une optimisation des ressources;
- faire rapport périodiquement au public sur les indicateurs de rendement du secteur des services communautaires de santé mentale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continue d'améliorer ses indicateurs de rendement liés au secteur de la santé mentale. L'entente de responsabilisation actuelle entre le Ministère et les RLISS comprend deux indicateurs pilotes pour les services de santé mentale. Le Ministère s'attend à ce que ces indicateurs, et d'autres aussi peut-être, en viennent à être utilisés pour évaluer le rendement des RLISS en matière de santé mentale.

Les RLISS sont en train d'élaborer de nouveaux mécanismes de reddition de comptes qui s'appliqueront au secteur de la santé mentale. L'entente de responsabilisation proposée en matière de services prévoit que les RLISS effectueront des vérifications périodiques des fournisseurs des services de santé.

En ce qui a trait à l'amélioration des systèmes d'information, le Ministère et les RLISS ont à l'heure actuelle l'obligation réciproque de relever et d'examiner ensemble les lacunes en matière de données et d'information, les exigences sur le plan de la gestion de l'information et les problèmes de qualité des données. Les normes relatives aux deux systèmes d'information sont consignées et accessibles en ligne pour les utilisateurs. Les processus de présentation des données sont eux aussi décrits en détail et disponibles en ligne. Le Ministère améliorera le degré d'actualité de ses données et ses vérifications de la qualité des données, et les RLISS travailleront avec les fournisseurs de services de santé pour améliorer leur conformité à ces exigences.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Le secteur de la santé mentale ne dispose pas de mesures du rendement rigoureuses, et la communication de l'information n'y a jamais été systématique. Le temps est venu de déployer des efforts concertés pour élaborer, dans un délai établi, un tableau de bord fondé sur des données probantes qui soit raisonnable pour des programmes dotés de budgets limités. Le Ministère doit travailler avec les spécialistes du contenu et de la méthodologie pour mener à bien cette démarche. Cette dernière est essentielle si l'on veut donner aux RLISS les outils dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur mandat.

SURVEILLANCE ET RESPONSABILISATION

La responsabilisation au sein du programme et l'amélioration continue de la qualité reposent sur une surveillance constante de tous les services communautaires de santé mentale. Selon le document *Franchir les étapes*, le Ministère se dit « toutefois bien déterminé à mettre l'accent sur la responsabilisation dans le système de santé mentale réformé ». À titre d'organismes de la Couronne, les RLISS sont chargés de gérer les fournisseurs de services du système de santé local pour le compte du Ministère. Il est donc crucial que le Ministère dispose de mécanismes de surveillance adéquats. En fin de compte, tous les partenaires du système – le Ministère, les RLISS et les fournisseurs de services – sont conjointement redevables devant les Ontariens pour ce qui est de répondre aux besoins des personnes atteintes d'une maladie mentale.

Surveillance des RLISS

Selon la nouvelle structure organisationnelle, le Ministère alloue des fonds aux RLISS, qui, eux, accordent un financement aux fournisseurs de services. La relation entre le Ministère et chacun des RLISS est régie par un protocole d'entente et une entente de responsabilisation. Cette entente comprend des buts et objectifs en matière de rendement, des normes, des cibles et des mesures du rendement, ainsi qu'un plan de dépenses. Les RLISS concluent avec tous les fournisseurs des ententes de responsabilisation en matière de services dans lesquelles les deux parties s'entendent sur les services qui doivent être fournis. Nous avons constaté cependant que le Ministère avait demandé à chaque RLISS d'élaborer un plan de services de santé intégrés (PSSI) pour la période allant de 2007 à 2010. Le PSSI est un plan stratégique qui comprend une vision, des stratégies et un ensemble de priorités précises pour le système de santé local. Il tient compte de l'état de santé de la population locale et définit des secteurs d'intervention parti-

culiers. Le personnel du Ministère nous a dit que ce dernier n'était pas tenu d'approuver les PSSI, mais surveillait la réalisation des priorités établies par les RLISS par le biais des protocoles d'entente et des ententes de responsabilisation.

Nous avons étudié les PSSI et les plans de services annuels des RLISS dans lesquels nous nous sommes rendus et relevé un certain nombre de problèmes et de risques importants soulignés dans ces documents. Au nombre de ces problèmes et risques figuraient les différences salariales considérables entre les secteurs communautaire et institutionnel, le risque d'une réduction des volumes de services en raison d'augmentations insuffisantes du financement de base, le défaut de transférer les personnes atteintes d'une maladie mentale des hôpitaux à un milieu de traitement plus approprié, les lacunes en matière de services dans le domaine du logement avec services de soutien et l'absence de nouveau financement pour appuyer les initiatives liées à la coordination et à l'accès.

Surveillance des fournisseurs de services

Ententes de responsabilisation en matière de services

La principale méthode employée pour responsabiliser les fournisseurs est la signature d'une entente en matière de services, qui prévoit les exigences relatives aux rapports et oblige les fournisseurs de services à obtenir des résultats précis et mesurables. Les ententes actuelles entre le Ministère et les fournisseurs de services doivent être maintenues jusqu'à ce que les RLISS négocient de nouvelles ententes avec leurs fournisseurs. Cela sera mis en œuvre graduellement par le Ministère. Dans le cas du secteur des services communautaires de santé mentale, la négociation des nouvelles ententes se fera au cours de l'exercice 2008-2009 et les ententes entreront en vigueur le 1er avril 2009. Ces nouvelles ententes doivent comprendre des barèmes de rendement, qui permettront aux RLISS de mesurer le rendement des fournisseurs de services par rapport aux attentes. Ces barèmes n'avaient toutefois pas encore été établis par les RLISS au moment de notre vérification.

Plans de fonctionnement

Le Ministère surveillait également les services communautaires de santé mentale en examinant les plans de fonctionnement et les budgets annuels présentés par les fournisseurs de services. Les plans de fonctionnement décrivent les éléments suivants : les programmes communautaires de santé mentale, les buts et objectifs, les cibles et résultats, les ressources humaines, les initiatives financières, les changements proposés et les nouveautés. Ils constituent un outil important pour le Ministère et les RLISS, leur permettant de mieux comprendre les activités des fournisseurs de services et de déterminer si la prestation des services se fait dans un souci d'efficacité et d'efficience. Avec les budgets, les plans de fonctionnement précisent les coûts prévus de la prestation et de l'administration des services. Avant que les pouvoirs ne soient cédés aux RLISS, le Ministère examinait chaque plan de fonctionnement et donnait son approbation finale une fois qu'il était convaincu que les fonds seraient utilisés pour fournir les services voulus.

Nous avons étudié un échantillon de plans de fonctionnement 2006-2007 et évalué l'examen que le Ministère en avait fait. Nous avons relevé trois problèmes. D'abord, il y avait de grandes différences d'un plan à l'autre en ce qui concerne la quantité et la qualité de l'information donnée pour chacun des éléments du plan. Environ la moitié des plans ne contenaient pas toute l'information exigée par le Ministère, et rien ne nous indiquait que le Ministère avait fait un suivi sur l'information manquante. Ensuite, l'examen des plans n'avait pas été fait de façon uniforme. Enfin, le Ministère n'avait pas fourni une rétroaction assez rapidement pour que les fournisseurs de services puissent remédier aux problèmes relevés; il avait fallu en moyenne 103 jours pour que le Ministère communique avec les fournisseurs, bien qu'on nous ait dit que des discussions avaient eu lieu entre le Ministère et les fournisseurs pendant cette période.

De plus, les fournisseurs de services chez lesquels nous nous sommes rendus considéraient les plans de fonctionnement comme le principal outil de communication avec le Ministère sur les sujets de leurs résultats opérationnels et de leurs besoins financiers. Ainsi, ces plans représentent un moyen important pour le Ministère et les RLISS de mieux comprendre et de surveiller les activités des fournisseurs de services, étant donné plus particulièrement le peu d'information issue des indicateurs de rendement jusqu'ici. Toutefois, les fournisseurs n'ont pas été tenus en 2007-2008 de présenter un plan de fonctionnement au Ministère ni aux RLISS. Sans l'information quantitative et qualitative utile que renferment ces plans, le Ministère et les RLISS vont avoir de la difficulté à surveiller et à évaluer le rendement des fournisseurs de services et à s'assurer que les clients obtiennent des services efficaces et de grande qualité.

Autres questions liées à la surveillance

Nous avons relevé plusieurs autres lacunes en ce qui concerne la surveillance des fournisseurs de services :

- Des membres du personnel des anciens bureaux régionaux nous ont dit qu'ils surveillaient le rendement des programmes au moyen de rapports financiers trimestriels, de l'examen des plans de fonctionnement annuels et d'entretiens téléphoniques. Quand nous avons demandé de la documentation ou des preuves relatives à ces examens, le Ministère nous a dit que, comme les bureaux régionaux avaient été fermés en mars 2007, leurs dossiers sur les activités de surveillance des fournisseurs de services n'étaient pas disponibles.
- Bien que les RLISS soient dorénavant chargés de surveiller les fournisseurs de services, aucun de ceux dans lesquels nous nous sommes rendus n'avait mené d'activités de surveillance, exception faite de l'examen des budgets. Au moment de notre vérification, il ne se faisait aucune surveillance de la conformité dans le secteur des services communautaires de santé mentale. Le personnel des RLISS nous a dit qu'il n'avait pas beaucoup de compétences et de ressources en santé mentale pour s'acquitter de la fonction de surveillance.
- Selon l'entente de responsabilisation entre le Ministère et les RLISS, en 2007-2008, le Ministère et les réseaux devaient élaborer conjointement des lignes directrices pour les RLISS sur les vérifications, les inspections et les examens des fournisseurs de services de manière à assurer l'uniformité entre les RLISS. Toutefois, ces lignes directrices n'étaient pas encore disponibles pour le secteur des services communautaires de santé mentale au moment de notre vérification. Le personnel du Ministère nous a dit qu'on y travaillait encore.

Surveillance et recouvrement des fonds excédentaires

Les fournisseurs de services sont tenus de déclarer leurs revenus et leurs dépenses en soumettant une trousse d'information financière chaque année. Cette trousse comprend les états financiers vérifiés, un questionnaire signé par le vérificateur et un formulaire d'explication des écarts. Ces documents donnent au Ministère une assurance quant aux renseignements financiers présentés par les fournisseurs de services. De même, les fournisseurs de logements sont tenus de présenter un rapport d'information annuel, qui renferme des données financières et statistiques, ainsi que des renseignements sur leur fonctionnement. La vérification de ces rapports permet de déterminer si le financement accordé était raisonnable et si le fournisseur de logements a respecté les exigences du programme dans ses dépenses.

Le Ministère exige que tous les fonds excédentaires ou non dépensés soient retournés au gouvernement à la fin de l'exercice. Bien que le Ministère ait un processus officiel de règlement pour recouvrer les fonds excédentaires que lui doivent les fournisseurs de services et de logements, il n'arrive pas à le

faire en temps opportun. Le Ministère reconnaît que les règlements en suspens constituent un problème et a réalisé des progrès à cet égard. Toutefois, au moment de notre vérification, il restait encore un arriéré considérable. La figure 7 montre la proportion de tous les fournisseurs de services et de logements dont les règlements pour les exercices 2002-2003 à 2006-2007 étaient toujours en suspens en mars 2008.

Comme l'illustre cette figure, les règlements en suspens remontent à plusieurs années et sont particulièrement élevés dans le cas des fournisseurs de logements. Dans la plupart des cas, aucun règlement n'a été effectué avec les fournisseurs depuis deux ans. Le Ministère nous a indiqué que l'arriéré était principalement attribuable à un manque de personnel. Nous estimons que le Ministère aurait recouvré au moins 13 millions de dollars sans cet arriéré.

Surveillance des contrats avec des tiers

Un fournisseur de services peut agir en tant qu'intermédiaire pour verser des fonds à un tiers pour le compte du Ministère, cette tierce partie pouvant être un autre fournisseur de services ou un organisme externe qui n'a peut-être pas de lien avec le Ministère sur les plans financement et reddition de comptes. Cette façon de procéder peut créer un point faible dans la responsabilisation. De façon générale, nous ne sommes pas convaincus qu'il existe des mesures de reddition de comptes adéquates pour surveiller ces contrats avec des tiers. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère n'a pas été en mesure de fournir une liste complète des fournisseurs de services qui avaient pris des contrats avec des tiers et des montants qui leur avaient été versés.
- Selon le manuel des normes ontariennes en matière de présentation des données sur les soins de santé, le Ministère doit faire le rapprochement des fonds versés à des tiers chaque année pour assurer une comptabilisation adéquate de ces fonds. Nous avons toutefois constaté qu'aucun secteur du Ministère ne s'occupait de ces rapprochements.
- Les tiers qui n'ont pas de lien redditionnel direct avec le Ministère sont tenus de présenter des données financières et opérationnelles au fournisseur de services, qui, lui, communique l'information au Ministère aux fins de surveillance. Nous avons toutefois constaté que cette pratique n'était pas instaurée. Un des fournisseurs de services chez qui nous nous sommes rendus nous a indiqué qu'il n'était pas au courant de cette exigence, n'avait pas recueilli de données financières et opérationnelles auprès des tiers auxquels il versait du financement et n'avait donc jamais communiqué une telle information au Ministère pour le compte de ces tierces parties. Notre vérification nous a révélé que ce fournisseur de services versait plus de 1 million de dollars par année à des tiers.
- Le Ministère ne pouvait savoir avec certitude que les fonds versés par les fournisseurs de services à des tiers étaient dépensés aux fins prévues. Ainsi, nous avons constaté qu'un fournisseur avait versé 1,2 million de dollars à un tiers pour des services communautaires de santé mentale. Nous avons toutefois découvert que les activités de ce tiers étaient limitées aux services destinés aux toxicomanes – plutôt que des services communautaires de santé mentale –, ce qui nous indique que le montant de 1,2 million n'était probablement pas consacré aux fins prévues.

Figure 7 : Règlements en suspens avec les fournisseurs de services et de logements, 2002-2003 à 2006-2007 (%), en mars 2008

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Fournisseurs de services communautaires de santé mentale	Fournisseurs de logements
2002-2003	1	35
2003-2004	4	41
2004-2005	5	44
2005-2006	12	77
2006-2007	74	99

RECOMMANDATION 7

Afin de veiller à ce que tous les partenaires du secteur des services communautaires de santé mentale – le Ministère, les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les fournisseurs de services – rendent compte aux Ontariens de l'efficacité et de la qualité des services, le Ministère doit :

- établir des mécanismes d'assurance de la conformité pour surveiller la réalisation des priorités établies par les RLISS et fournir à ces derniers une rétroaction sur les améliorations à apporter à leurs activités;
- examiner les trousses d'information financière en temps opportun pour veiller à ce que le financement soit utilisé conformément aux lignes directrices du Ministère et à ce que les montants excédentaires importants soient recouvrés auprès des fournisseurs de services.

Les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- en collaboration avec le Ministère, élaborer des lignes directrices sur la surveillance des fournisseurs de services qui exigeraient des fournisseurs qu'ils contrôlent les contrats importants avec des tiers et veillent à ce que le financement destiné aux services communautaires de santé mentale soit dépensé judicieusement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*, de même que le protocole d'entente et l'entente de responsabilisation entre le Ministère et les RLISS contiennent tous un certain nombre d'exigences liées aux obligations redditionnelles. À l'heure actuelle, les RLISS présentent des rapports trimestriels au Ministère, de même qu'un rapport annuel à l'Assemblée législative.

Le Ministère examine les rapports des RLISS en tenant compte de ces exigences, surveille les réalisations de ces derniers en fonction des indicateurs de rendement prévus dans l'entente et leur fournit une rétroaction périodique sur ces rapports.

En ce qui a trait aux règlements en suspens, le Ministère a éliminé environ 50 % de l'arriéré et s'attend à l'avoir éliminé complètement jusqu'à l'exercice 2006-2007 inclusivement, d'ici le 31 mars 2009.

Les RLISS sont chargés de gérer leurs fournisseurs de services de santé locaux, ce qui comprend une surveillance adéquate des contrats conclus avec des tiers.

RÉPONSE DES RÉSEAUX LOCAUX D'INTÉGRATION DES SERVICES DE SANTÉ

Pour pouvoir s'acquitter de la fonction cruciale de surveillance et de reddition de comptes prévue dans leur mandat, les RLISS doivent disposer des outils nécessaires à cette fin. Les RLISS et le Ministère doivent évaluer ensemble la situation actuelle et déterminer quelles sont les mesures à prendre pour aller de l'avant.

Chapitre 3
Section
3.07

Ministère du Procureur général

Services aux tribunaux

Contexte

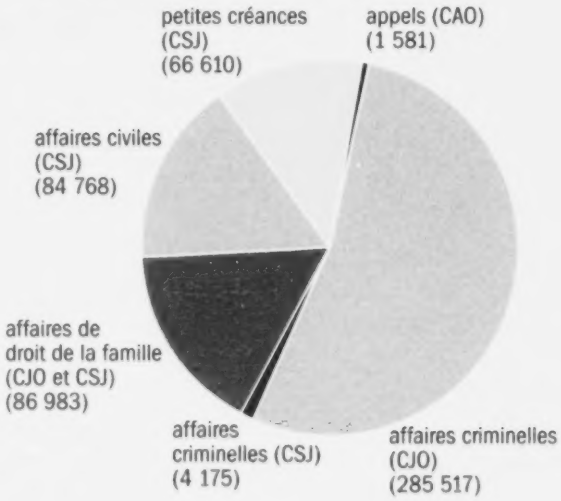
Le système judiciaire ontarien se compose de trois cours de justice distinctes et indépendantes : la Cour de justice de l'Ontario, la Cour supérieure de justice et la Cour d'appel de l'Ontario.

La Cour de justice de l'Ontario (CJO) entend environ 97 % des 620 000 actions intentées chaque année au pénal contre des adultes et des adolescents, dont des enquêtes sur le cautionnement, des enquêtes préliminaires et des procès. Elle peut aussi traiter certaines affaires intéressant le droit de la famille, comme la protection de l'enfance. La Cour supérieure de justice (CSJ), pour sa part, entend les causes de droit criminel plus graves; les affaires de droit de la famille liées au divorce, à la répartition des biens et à la protection de l'enfance; ainsi que toutes les affaires civiles, y compris les petites créances. Les juges de la CSJ peuvent aussi être appelés à entendre des appels de décisions rendues par la Cour de justice de l'Ontario. La Cour d'appel de l'Ontario (CAO), quant à elle, entend les appels de décisions rendues par la Cour de justice de l'Ontario et la Cour supérieure de justice. La Figure 1 indique le nombre de causes inscrites au rôle de chaque tribunal.

Les juges de la Cour supérieure de justice et de la Cour d'appel de l'Ontario sont nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral, tandis que la nomination et la rémunération des juges et juges de paix de la Cour de justice de l'Ontario relèvent de la province. Lorsque nous faisons référence à l'ensemble des juges et juges de paix, nous parlons de la magistrature. En mars 2008, il y avait environ 285 juges et 345 juges de paix à la CJO, 300 juges à la CSJ et 24 juges à la CAO. Les juges de paix s'occupent principalement des affaires de droit pénal, notamment en présidant des enquêtes sur

Figure 1 : Nombre de dossiers : Cour de justice de l'Ontario, Cour supérieure de justice et Cour d'appel de l'Ontario, 2007

Source des données : Ministère du Procureur général



le cautionnement et en délivrant des assignations ou des mandats de perquisition. Collectivement, ils passent environ 45 % de leur temps à présider des tribunaux municipaux appelés à juger des infractions provinciales, comme celles au *Code de la route*, et des infractions aux arrêtés municipaux, comme celles à la *Loi sur les permis d'alcool*.

La Division des services aux tribunaux (la Division) du ministère du Procureur général (le Ministère) assure le soutien des activités du système judiciaire par l'intermédiaire de plus de 225 palais de justice et bureaux et de 3 000 employés de soutien. Elle assume notamment les fonctions suivantes :

- fournir les greffiers, les interprètes et les sténographes judiciaires;
- rédiger les documents d'exécution et assurer la mise à exécution des ordonnances, tenir les archives et dossiers judiciaires, servir le public et les conseillers juridiques;
- fournir un personnel et des services administratifs et de soutien à la magistrature, dont la coordination des instructions, la tenue des statistiques sur les tribunaux, la gestion des rôles et la technologie de l'information;
- percevoir les amendes.

Les dépenses de la Division pour 2007-2008 s'élevaient à 405 millions de dollars : 156 millions pour la bonne marche des bureaux de la magistrature et pour les salaires et avantages sociaux des juges et juges de paix nommés par la province; et 249 millions pour les coûts reliés au personnel administratif et judiciaire et pour d'autres frais de soutien des activités des tribunaux. Le Ministère a en outre consacré environ 77 millions de dollars à des projets d'immobilisations visant à moderniser et améliorer les palais de justice. Les revenus tirés des services judiciaires, issus principalement des amendes et des frais judiciaires, atteignaient environ 124 millions de dollars.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère, de concert avec la magistrature le cas échéant, avait mis en place des procédures et systèmes permettant :

- de garantir que les ressources de la Division pour les tribunaux sont gérées avec efficience;
- de mesurer l'efficacité avec laquelle les tribunaux contribuent à la prestation de services judiciaires équitables et accessibles, et d'en rendre compte.

La vérification comprenait des entrevues avec des fonctionnaires du Ministère, un examen des dossiers et de la documentation au bureau principal du Ministère ainsi que des visites à trois bureaux régionaux et à neuf palais de justice. Nous avons tenu compte des recommandations formulées au sujet des services aux tribunaux dans notre *Rapport annuel 2003* et notre rapport de suivi de 2005, de même que des recommandations présentées au Ministère par le Comité permanent des comptes publics à la suite de notre vérification de 2003.

Nous avons communiqué avec le juge en chef de l'Ontario, qui a parlé au nom de la Cour d'appel de l'Ontario; la juge en chef de la Cour supérieure de justice; et la juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario (appelés collectivement « juges en chef » dans le présent rapport). Les juges en chef ont formulé des commentaires judicieux et nous ont fait part de leur point de vue sur le système judiciaire et sur les services de soutien dispensés aux tribunaux par le Ministère.

Nous avons également contacté certains intervenants afin de connaître leur point de vue sur le fonctionnement des tribunaux. Ces intervenants comprenaient des représentants des tribunaux administrés par les municipalités, des services de police municipaux, de la Police provinciale de l'Ontario, des procureurs de la Couronne et d'Aide juridique Ontario. La vérification s'inspirait en outre des observations formulées lors de notre véri-

fication simultanée des Services en établissement pour adultes du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, qui assurent la gestion des établissements correctionnels pour adultes de l'Ontario. Nous avons également étudié le fonctionnement des tribunaux d'autres provinces et de plusieurs États américains à des fins de comparaison.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé un objectif, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction du Ministère, qui les a acceptés. Nous avons conçu et mis en œuvre des sondages et procédés afin de répondre à notre objectif et à nos critères de vérification.

Au cours des dernières années, la Division de vérification interne du Ministère a mené un certain nombre d'examens des activités de la Division, et notamment des contrôles internes financiers et opérationnels dans plusieurs palais de justice. Ces examens se sont avérés utiles et d'une qualité suffisante pour nous permettre de réduire l'étendue de notre travail à certains égards.

RETARDS DANS L'ACCÈS À L'INFORMATION

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit indiquer dans son rapport annuel s'il a reçu tous les renseignements et explications nécessaires pour faire son travail. L'article 10 de la *Loi sur le vérificateur général* se lit en partie comme suit : « Le vérificateur général a le droit d'avoir libre accès à tous les livres, comptes, registres financiers, fichiers informatiques, rapports, dossiers ainsi qu'à tout autre document, objet ou bien qui appartiennent aux ministères... »

En 2003, nous avons conclu avec le gouvernement un protocole formel régissant l'interaction des ministères avec notre Bureau. Le *Handbook for Interaction with the Office of the Auditor General of Ontario*, préparé par la Division de la vérification interne de l'Ontario, Bureau du Conseil du Trésor, ministère des Finances à l'intention des ministères stipule ce qui suit :

> [*Traduction*]
> ... les demandes de renseignements doivent être traitées de façon expéditive, et les documents doivent être remis en temps opportun [...] En outre, la procédure convenue à cette fin entre le Bureau du Conseil des ministres et d'autres organismes centraux, d'une part, et le Bureau du vérificateur général de l'Ontario, d'autre part, doit être suivie pour que le vérificateur général reçoive rapidement les renseignements voulus.

Au cours de cette vérification, certains documents clés du Ministère ont mis beaucoup de temps à nous parvenir. Le Ministère a mis entre trois et six mois après la réception de nos demandes initiales, en décembre 2007, pour nous transmettre plusieurs documents clés utilisés pour demander au Conseil de gestion du gouvernement d'approuver de nouvelles initiatives en matière d'immobilisations et de programmes au cours des cinq années précédentes.

Bien que le Ministère nous ait fourni d'autres documents concernant ces initiatives, les retards dans l'obtention de ces documents ont limité notre capacité à effectuer notre vérification avec efficience. Par exemple, si nous avions reçu les présentations au Cabinet du Ministère sur les initiatives de réduction des arriérés dans un délai raisonnable, nous aurions planifié notre travail différemment sur le terrain. De même, les documents clés sur les grands projets d'immobilisations, comme l'analyse de rentabilisation et la justification des projets, faisaient partie des présentations au Conseil de gestion, qui n'ont pas été mises à notre disposition durant notre travail sur le terrain lorsque nous avons examiné la documentation sur les projets en question. Cette situation nous inquiète – d'autant

plus que nous avons rarement à attendre aussi longtemps pour obtenir les renseignements demandés à d'autres ministères.

Après notre travail sur le terrain, le Ministère nous a informés qu'il prendrait des mesures pour éviter que ce genre de chose se reproduise. Il prévoyait notamment de diffuser un protocole énonçant les attentes en matière de collaboration avec notre Bureau – y compris les délais de collecte, d'examen et d'approbation des documents requis conformément à d'autres protocoles établis – et précisant le rôle que les membres de la haute direction doivent jouer pour garantir une gestion proactive des futures demandes de documents.

Résumé

Dans nos vérifications de 1997 et de 2003, nous signalions que l'arriéré judiciaire était de plus en plus important – particulièrement dans le traitement des affaires criminelles à la Cour de justice de l'Ontario – et qu'il fallait trouver des solutions plus efficaces pour l'éliminer. Au cours des cinq dernières années, le Ministère a pris un certain nombre d'initiatives, travaillé en collaboration avec la magistrature et accru les fonds de fonctionnement pour les tribunaux de près de 100 millions de dollars – dont plus de la moitié au cours de l'exercice 2007-2008. Malgré ces efforts, l'arriéré continue de croître : au moment de notre vérification, l'arriéré était à son plus haut niveau en 15 ans.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Au cours des cinq dernières années, à la Cour de justice de l'Ontario, le nombre d'accusations criminelles en instance a augmenté de 17 % pour atteindre plus de 275 000, le nombre d'accusations en instance depuis plus de huit mois a grimpé de 16 %, et il fallait en moyenne 15 jours de plus et près de deux comparutions additionnelles pour régler une affaire. L'arriéré des affaires de droit de la famille, y compris les affaires relatives à la protection de l'enfance, a également continué de croître. Bien que le nombre moyen de jours requis pour régler une affaire civile ait légèrement diminué, cela prend encore plus d'un an et demi.
- Le Ministère a pris plusieurs initiatives clés pour réduire l'arriéré de causes criminelles dans certains palais de justice, notamment en améliorant la gestion des causes par les procureurs de la Couronne et en renforçant les ressources affectées aux décisions et aux poursuites judiciaires. Ces initiatives n'étaient toutefois pas suffisantes pour accroître le nombre d'affaires réglées et faire face à l'augmentation des accusations criminelles enregistrée au cours des cinq dernières années.
- La Cour de justice de l'Ontario pourrait ne pas avoir suffisamment de ressources judiciaires pour répondre à la demande accrue, même si le nombre d'heures de séance a augmenté de 10 % depuis 2003. Pour soutenir la comparaison avec les autres provinces, l'Ontario devrait engager beaucoup plus de juges et de juges de paix, en plus de fournir des installations et un personnel de soutien additionnels.
- En 2007, il fallait en moyenne 9,2 comparutions pour régler une affaire criminelle – soit 26 % et 56 % de plus que les 7,3 et 5,9 comparutions nécessaires en 2002 et 1997, respectivement. Malgré les efforts déployés pour améliorer l'information de gestion, le Ministère ne dispose pas encore de renseignements pouvant expliquer une hausse aussi importante. Nous avons également remarqué que le nombre moyen de comparutions requises pour fixer la date du procès allait de 0,2 dans la région de l'Est à 4,7 dans la région de Toronto. Le nouveau système de gestion des instances du Ministère ne permettait pas de déterminer si les affaires portant sur la protection de l'enfance étaient réglées dans un délai de 120 jours, comme l'exige la loi, ou si le juge avait décidé de proroger le délai, mais nous avons remarqué qu'il avait fallu plus de 120 jours pour régler près de la moitié des affaires.

- Nous avons été informés que les retards et la hausse du nombre de comparutions étaient attribuables en partie au fait que les accusés ne pouvaient pas faire appel à Aide juridique Ontario pour obtenir les services d'un avocat ou qu'ils devaient attendre leur tour. Le nombre de défendeurs à faible revenu jugés admissibles à une assistance financière d'Aide juridique Ontario n'a pas augmenté au même rythme que le nombre de causes entendues par les tribunaux et a même diminué depuis 2000-2001.

Pour éliminer l'arriéré à long terme, il faudra apporter d'importantes améliorations aux systèmes d'information et aux pratiques des tribunaux afin de rationaliser et d'accélérer le règlement des affaires et de libérer ainsi des ressources judiciaires capables d'assumer une charge de travail additionnelle. Bien que le Ministère ait fait des progrès dans la résolution des problèmes soulevés dans nos vérifications antérieures, il lui reste du chemin à faire. Par exemple :

- En 2003, le Ministère a commencé à mettre en œuvre un nouveau système informatisé pour la gestion des instances, l'établissement des rôles et la déclaration des affaires de droit familial et de droit civil. Bien que cette initiative avance lentement, nous croyons comprendre que le Ministère prévoit implanter un système unique de gestion des instances et n'a pas encore de stratégie approuvée pour aller de l'avant. Il n'avait pas procédé à une évaluation systématique pour déterminer s'il existait des systèmes viables plus économiques dans d'autres provinces. Le nombre de comparutions par vidéo – qui pourraient réduire sensiblement les coûts, particulièrement pour les services de police, et améliorer la sécurité publique – n'a pas atteint le niveau désiré.
- Les coûts de fonctionnement des tribunaux variaient beaucoup selon la région. Par exemple, le coût moyen par heure de séance, à l'exclusion de la rémunération des juges, allait de 302 $ à 582 $ – une différence de 93 % – et il coûtait jusqu'à 43 % de plus pour régler une affaire dans la région de Toronto. La cause de ces écarts n'a pas fait l'objet d'une étude formelle, notamment parce que le système financier du Ministère ne permet pas de comparer les coûts par activité judiciaire entre les régions et les palais de justice.
- Des progrès ont été faits dans l'amélioration de la sécurité des tribunaux, car le Ministère avait effectué ou prévoyait effectuer des réparations dans les deux tiers des 21 palais de justice identifiés au cours des trois dernières années comme présentant de graves lacunes sur le plan de la sécurité. Cependant, il n'y a pas encore de norme minimale en matière de sécurité appliquée dans tous les tribunaux de la province.

Au cours de la présente vérification, nous avons également noté ce qui suit :

- L'Ontario a besoin de salles d'audience additionnelles. Un consultant engagé par le Ministère en 2007 estimait les besoins immédiats à 98 salles d'audience additionnelles. Le Ministère a depuis construit ou reçu l'autorisation de construire 38 nouvelles salles d'audience et 33 autres d'ici trois ans.
- Le Ministère avait instauré des processus adéquats pour s'assurer que les municipalités qui administrent des tribunaux en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* avaient établi les procédures requises et satisfaisaient aux normes applicables. Cependant, le Ministère n'avait pas nommé suffisamment de juges de paix pour présider les tribunaux sous administration municipale. Cela a obligé les municipalités à fermer des tribunaux et leur a fait perdre des revenus jusque vers la fin de 2007, lorsque des juges de paix additionnels ont été nommés.
- Bien que le rapport annuel du Ministère sur le fonctionnement des tribunaux figure parmi les plus complets des rapports provinciaux, il y manque plusieurs indicateurs clés, dont des statistiques sur les arriérés.

En juin 2008, après notre travail sur le terrain, le Ministère a annoncé qu'il comptait réduire de 30 % en quatre ans le nombre moyen de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire pénale. C'était la première fois qu'il établissait de telles cibles à l'échelle de la province. Le Ministère a indiqué qu'il pourrait être nécessaire d'investir des ressources additionnelles pour réduire les arriérés et les retards, mais qu'il fallait d'abord, à son avis, apporter des changements fondamentaux au traitement des affaires pénales en Ontario. De toute évidence, le Ministère, la magistrature et le barreau devront travailler ensemble à réduire l'arriéré, car le problème est trop vaste pour être réglé par une seule partie.

Constatations détaillées de la vérification

ARRIÉRÉ JUDICIAIRE ET INEFFICIENCE DES TRIBUNAUX

Le succès du système judiciaire se mesure à sa capacité à résoudre les différends de façon prompte et équitable. Dans nos rapports de vérification de 1993, de 1997 et de 2003 sur les services aux tribunaux, nous faisions état d'arriérés importants et en croissance, particulièrement dans le traitement des affaires criminelles, et signalions qu'il fallait trouver des moyens plus efficaces de réduire les arriérés. Malgré plusieurs initiatives continues et nouvelles à cet effet, la situation n'a guère changé. Les mesures mises en place pour réduire ou éliminer les arriérés n'ont pas suffi à renverser la tendance, et les arriérés continuent de croître, en grande partie parce que le nombre d'accusations portées a beaucoup augmenté et que les tribunaux n'ont pas pu suivre le rythme. Au moment de notre vérification, les arriérés étaient à leur plus haut niveau en 15 ans.

Le fait de ne pas remédier de façon adéquate aux arriérés des tribunaux a d'importantes conséquences : le public peut avoir l'impression que les tribunaux ne répondent pas à ses besoins; les défendeurs peuvent tirer avantage des délais pour exiger le retrait de leur cause; les souvenirs des témoins peuvent s'estomper avec le temps. De plus, les retards causés par l'encombrement des rôles sont injustes pour les accusés, qui devraient pouvoir s'attendre à ce que les accusations criminelles qui pèsent contre eux soient réglées dans un délai raisonnable.

Les arriérés et l'inefficience consécutive des tribunaux font également augmenter les coûts pour les participants. Par exemple, plus il faut de comparutions pour régler une affaire, plus cela coûte cher pour le système judiciaire et les défendeurs. L'augmentation du nombre de comparutions met aussi à l'épreuve les services de police locaux ou l'OPP, dont les agents pourraient avoir à témoigner en cour, à transporter les défendeurs entre l'établissement correctionnel et le palais de justice et à assurer la garde des détenus au palais de justice.

Les cinq services de police municipaux à qui nous avons parlé ont confirmé qu'ils devaient assumer des coûts additionnels en raison des arriérés et des inefficiences. Quatre des cinq services estimaient que les agents qui étaient censés témoigner passaient entre 50 % et 95 % de leur temps en cour à attendre – et qu'il leur arrivait souvent de ne pas témoigner à la date prévue. Un des cinq services de police estimait que l'inefficience des tribunaux lui coûtait environ 3 millions de dollars par an en salaires pour les heures normales et les heures supplémentaires. Le Ministère n'a pas pu nous fournir une estimation du coût de l'inefficience des tribunaux pour lui-même, les défendeurs ou d'autres intervenants.

Affaires criminelles

En 1992, la Cour suprême du Canada a déclaré qu'un délai de huit à dix mois était raisonnable pour l'instruction des affaires. Le Ministère tient des statistiques sur le nombre d'accusations criminelles en souffrance depuis plus de huit mois, mais non sur le nombre d'affaires suspendues ou rejetées pour cause de retard indu. En mars 2008, la Cour

de justice de l'Ontario (CJO), qui traite la majorité des affaires criminelles, comptait plus de 275 000 accusations criminelles en attente de procès – dont 106 000 remontaient à plus de huit mois. Comme le montre la Figure 2, l'arriéré d'accusations criminelles en instance continue de croître.

Au cours de la période de cinq ans terminée en 2007-2008, le nombre total d'accusations criminelles en instance à la Cour de justice de l'Ontario a augmenté de 17 %, tandis que le nombre d'accusations criminelles en instance depuis plus de huit mois a grimpé de 14 500 ou 16 %. En 2007, la CJO a rendu une décision sur 585 000 accusations criminelles, dont le règlement a pris en moyenne 205 jours, soit 15 jours ou 8 % de plus qu'en 2002.

Outre l'augmentation du nombre moyen de jours requis pour régler une affaire, le nombre moyen de comparutions est passé de 5,9 en 1997 à 7,3 en 2002, puis à 9,2 en 2007, ce qui représente des hausses de 26 % et 56 % respectivement. Le nombre de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire variait beaucoup à travers la province – de 176 jours et 6,5 comparutions dans la région du Nord-Ouest à 250 jours et 11,4 comparutions dans la région de Toronto. Les ressources judiciaires étaient particulièrement éprouvées dans les grands centres urbains, particulièrement dans la région du grand Toronto. Par comparaison, il fallait en moyenne 6,4 comparutions et 169 jours à la cour provinciale de la Colombie-Britannique pour régler une affaire criminelle en 2007.

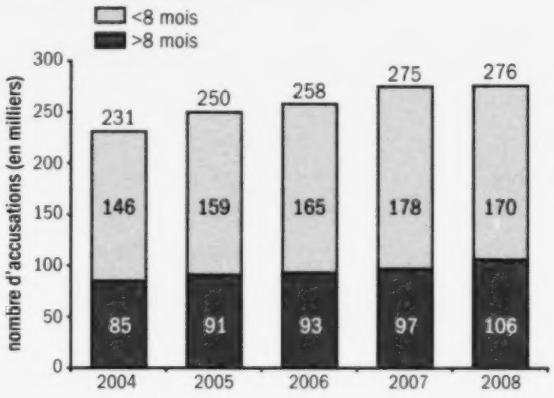
Comme le montre la Figure 3, bien que la CJO règle de plus en plus d'accusations criminelles chaque année, cela n'a pas aidé à réduire l'arriéré global en raison de l'augmentation générale du nombre d'accusations reçues chaque année.

Fréquence des comparutions

Les procureurs de la Couronne à qui nous avons parlé ont indiqué que, dans l'idéal, la personne accusée ne devrait pas comparaître plus de quatre fois avant que l'affaire soit instruite : pour la première comparution, l'enquête sur le cautionnement,

Figure 2 : Cour de justice de l'Ontario – Résumé sur cinq ans de l'âge moyen des accusations criminelles en instance, mars 2004–mars 2008

Source des données : Ministère du Procureur général

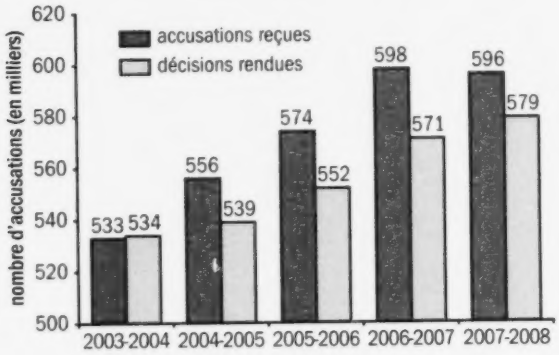


la demande de divulgation et la fixation de la date du procès. En outre, près de 93 % des affaires sont réglées par la CJO sans procès et 80 % sans qu'il soit nécessaire de prévoir un procès. D'après le protocole de gestion des dossiers criminels établi lors du Sommet de la justice de 2004, si le prévenu n'est pas prêt à fixer une date de procès ou d'audience préliminaire lors de sa troisième comparution, l'affaire doit être transférée d'un juge de paix à un juge pour que les motifs du délai puissent être traités de façon appropriée.

Étant donné l'augmentation constante du nombre moyen de comparutions – de 5,9 en 1997 à 9,2 en 2007 – il est important pour le Ministère de comprendre les raisons des délais. Depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, le Ministère a pris des mesures pour recueillir plus de renseignements en demandant aux greffiers de consigner certaines données. Nous avons toutefois constaté que l'information recueillie n'était guère utile pour déterminer les facteurs précis qui faisaient augmenter le nombre de comparutions préalables à l'instruction. Par exemple, les 9,2 comparutions correspondant à la moyenne provinciale étaient codées comme suit : 3,6 « pour discussion »; 1,9 « date du procès »; 1,8 « enquête sur le cautionnement »; et le reste « première comparution », « plaidoyer », « phase

Figure 3 : Cour de justice de l'Ontario – Résumé sur cinq ans des accusations criminelles reçues et des décisions rendues, 2003-2004–2007-2008

Source des données : Ministère du Procureur général



précédant l'instruction », « procès », « enquête préliminaire » et « autres événements ».

Le nombre moyen de comparutions codées « pour discussion » variait à travers la province, allant de 2,6 dans la région de l'Ouest à 5,2 dans la région de l'Est. Nous avons été informés que le code « pour discussion » pouvait désigner toute affaire où le tribunal avait ordonné la tenue d'une audience, mais que le Ministère ne connaissait ni la raison de l'audience ni l'étape à laquelle elle avait eu lieu. Le nombre moyen de comparutions requises pour fixer la date du procès variait elle aussi, passant de 0,2 dans la région de l'Est à 4,7 dans la région de Toronto. Le Ministère n'avait pas formellement cherché à connaître les raisons de cet écart considérable.

En 2002, la Division a pris des mesures pour améliorer les renseignements recueillis au sujet des motifs d'ajournement à la CJO. Elle a demandé au personnel de la Cour d'employer de nouveaux codes pour consigner les motifs d'ajournement et la partie qui a demandé l'ajournement dans le Réseau intégré d'information sur les infractions (RIII), qui est le système de suivi des affaires criminelles de la Division. Nous avons toutefois été informés qu'après plus de cinq ans, l'information n'était pas encore consignée de façon exacte ou uniforme. Le Ministère a attribué cet état de choses aux difficultés endémiques dans un milieu judiciaire en évolution rapide. Nous avons examiné un échantillon de dossiers et conclu que, dans la majorité des cas, la documentation ne permettait pas de déterminer qui avait demandé l'ajournement.

Causes de l'arriéré d'affaires criminelles

Outre le volume croissant de causes et l'augmentation du nombre de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire, nos discussions avec le Ministère, la magistrature et d'autres intervenants nous ont permis d'identifier de nombreux autres facteurs qui ont contribué à l'aggravation de l'arriéré d'affaires criminelles. Les juges en chef de la Cour de justice de l'Ontario et de la Cour supérieure de justice nous ont dit qu'elles étaient préoccupées par l'arriéré en question et qu'il leur semblait nécessaire de nommer d'autres juges pour le réduire. Nous avons constaté que le problème était particulièrement grave à la Cour de justice de l'Ontario.

Voici nos observations concernant certaines causes de l'arriéré :

- La Cour de justice de l'Ontario pourrait ne pas disposer des ressources judiciaires requises pour traiter les causes dont elle est actuellement saisie. Le nombre d'accusations reçues a augmenté d'environ 9 % en cinq ans (voir la Figure 3). Cette hausse reflète les initiatives annoncées par les gouvernements fédéral et provincial et les municipalités pour accroître les ressources policières et engager des poursuites vigoureuses contre les criminels violents, comme ceux qui utilisent des armes à feu ou qui font partie de gangs. Selon la Division, le nombre de postes de juge et de postes de juge de paix à temps plein ou à temps partiel à la Cour de justice de l'Ontario a augmenté de 24 et 73 respectivement entre 2003 et 2008.

  Le nombre de juges requis pour administrer le système judiciaire d'une province de façon efficace dépend de plusieurs facteurs. Notre analyse comparative montre que, pour

disposer de ressources judiciaires comparables à celles d'autres provinces, l'Ontario devrait engager beaucoup plus de juges et de juges de paix, en plus de prévoir des salles d'audience et un personnel additionnels, pour faire face à l'augmentation du nombre d'affaires à traiter. Les données du Ministère montrent également que les juges ontariens entendent plus d'affaires criminelles que leurs homologues de n'importe quelle autre province et que l'Ontario a beaucoup moins de juges par personne que les autres provinces.

Pour faire face à la demande existante et croissante de décisions judiciaires, le Ministère dispose d'un nombre limité de solutions : obtenir des fonds additionnels afin de renforcer ses ressources judiciaires (ce qui pourrait ne pas être possible étant donné les exigences concurrentielles d'autres programmes gouvernementaux); travailler avec la magistrature et les usagers des tribunaux à rationaliser le fonctionnement des tribunaux pour que les affaires criminelles soient traitées de façon plus efficace et plus rapide; ou une combinaison des deux. Certaines autres possibilités, comme réduire le nombre de causes à traiter – qui dépend en grande partie du nombre d'accusations portées – échappent au contrôle du Ministère.

- La poursuite des affaires criminelles est de plus en plus complexe. Le nombre d'accusations portées dans chaque cas, la quantité et le type de preuves présentées, et le grand nombre de personnes pouvant être impliquées dans un seul crime, sont autant de facteurs qui influent sur le nombre de comparutions et le temps requis pour régler une affaire. La magistrature a indiqué que l'incapacité de la police et de la Couronne à divulguer les renseignements pertinents en temps opportun, particulièrement en réponse à un suivi ou une demande supplémentaire, fait augmenter le nombre de comparutions et ralentit le processus.
- L'incapacité des accusés à obtenir les services d'un avocat en temps opportun – ou à n'importe quelle étape du processus – par l'entremise d'Aide juridique Ontario peut causer des retards et forcer des comparutions plus fréquentes parce que la magistrature peut reporter des instances pour donner à l'accusé le temps de prendre les dispositions nécessaires. La magistrature a ajouté qu'Aide juridique aidait à accélérer le traitement des accusations criminelles par les tribunaux. Nous avons remarqué qu'Aide juridique avait des représentants en mesure d'accepter des demandes dans seulement neuf des 60 tribunaux criminels. Comme le montre la Figure 4, le nombre de certificats délivrés par Aide juridique Ontario pour permettre aux défendeurs à faible revenu admissibles

Figure 4 : Nouvelles accusations criminelles reçues et certificats d'aide juridique délivrés, 2000-2001–2007-2008

Sources des données : Ministère du Procureur général et Aide juridique Ontario

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Variation sur 8 ans (%)
nouvelles accusations criminelles reçues	502 963	524 824	546 547	533 424	556 380	573 646	598 037	595 611	18,4
certificats d'aide juridique délivrés	65 279	63 023	61 074	60 735	61 666	65 510	65 784	64 335	-1,4
% des accusations criminelles couvertes par des certificats	**13,0**	**12,0**	**11,2**	**11,4**	**11,1**	**11,4**	**11,0**	**10,8**	**-16,8**

de payer un avocat n'a pas augmenté depuis 2000-2001, malgré la hausse substantielle du nombre d'accusations portées. En juillet 2007, le gouvernement a annoncé qu'il affecterait 51 millions de dollars additionnels sur trois ans à Aide juridique Ontario afin d'améliorer l'accès. En juillet 2008, l'auteur d'un examen indépendant du régime d'aide juridique a présenté ses conclusions sur le cadre légal, la gouvernance, l'administration et la prestation des services d'Aide juridique Ontario au procureur général.

- Dans le cas des personnes accusées au criminel qui sont mises en détention provisoire en attendant leur procès, les tribunaux réduisent généralement la peine infligée du double et même parfois du triple du temps d'incarcération précédant le prononcé de la sentence. Par exemple, outre la réduction méritée de peine – qui permet au détenu de réduire sa peine d'un tiers – la personne condamnée à un an de prison qui a déjà passé quatre mois en détention serait probablement libérée au moment du prononcé de la peine vu le temps déjà purgé. Des intervenants à qui nous avons parlé ont indiqué que beaucoup de comparutions en cour par des personnes en détention provisoire leur semblaient inutiles, car elles n'aident guère à faire avancer le dossier. Ces comparutions causent des délais, font augmenter les coûts et contribuent à l'arriéré. Nous avons été informés que, dans certains cas où un verdict de culpabilité est jugé probable, l'accusé a intérêt à retarder le procès de même que son plaidoyer de culpabilité afin de maximiser le temps passé en détention provisoire. Les représentants des tribunaux et des services correctionnels à qui nous avons parlé ont déclaré que le nombre de cas dans lesquels les accusés se voyaient créditer le double ou le triple du temps purgé en détention provisoire avait augmenté au cours des dix dernières années. Nous avons remarqué que le nombre total de détenus en Ontario avait augmenté de seulement 10 % ou à peu près en dix ans, mais que la proportion d'accusés renvoyés en détention provisoire en attendant leur procès était passé de 40 % à près de 70 % durant cette période.
- Depuis dix ans, de plus en plus de détenus sont incarcérés dans des établissements correctionnels éloignés des palais de justice, en partie en raison de l'expansion des « superprisons » de la province, qui offrent un meilleur rapport coût-efficacité. Une conséquence involontaire de ce développement a été l'augmentation du temps de déplacement requis pour que les avocats de la défense puissent visiter leurs clients dans ces établissements plus éloignés. Durant notre vérification, différents membres de la collectivité juridique ont mentionné qu'il arrivait souvent aux avocats de la défense de prendre des dispositions pour que leurs clients soient amenés devant le tribunal – au lieu de comparaître par vidéo – parce qu'il est plus commode pour eux de rencontrer leurs clients au tribunal que de se déplacer jusqu'à l'établissement correctionnel. Les avocats de la défense peuvent aussi prendre des mesures qui entraînent des comparutions plus fréquentes de leurs clients, qui peuvent amener la direction des services correctionnels à incarcérer les accusés dans des établissements plus proches du tribunal.

Efforts déployés pour réduire l'arriéré des tribunaux criminels

Comme le montre la Figure 5, au cours des cinq dernières années, les dépenses de fonctionnement des tribunaux ont augmenté d'environ 33 %, passant de 302 à 400 millions de dollars, plus de la moitié de cette hausse étant survenue en 2007-2008. Nous avons appris qu'environ 35 millions de dollars en dépenses de fonctionnement additionnelles étaient attribuables à un paiement rétroactif effectué en 2007-2008 au titre de la rémunération des juges. Outre les ressources additionnelles que

Figure 5 : Résumé des coûts de fonctionnement annuels des services aux tribunaux, 2002-2003-2007-2008
Source des données : Comptes publics

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Augmentation sur 5 ans (%)
coûts de fonctionnement des tribunaux (en millions de dollars)	194,9	202,1	210,0	217,2	226,9	243,6	25,0
soutien judiciaire et rémunération des juges nommés par la province (en millions de dollars)	106,8	98,2	130,7	116,0	119,9	156,2	46,3
Total des coûts de fonctionnement (à l'exclusion des dépenses liées aux créances irrécouvrables) (en millions de dollars)	**301,7**	**300,3**	**340,7**	**333,2**	**346,8**	**399,8**	**32,5**
variation par rapport à l'année précédente (en millions de dollars)	**10,8**	**-1,4**	**40,4**	**-7,5**	**13,6**	**53,0**	
variation par rapport à l'année précédente (%)	**3,7**	**-0,5**	**13,5**	**-2,2**	**4,1**	**15,3**	

l'augmentation des dépenses de fonctionnement permettra d'acquérir, nous avons vu des preuves que le Ministère et la magistrature travaillent ensemble à réduire les arriérés et partagent les pratiques exemplaires pour l'amélioration des procédures judiciaires.

Après la publication de notre *Rapport annuel 2003*, le Comité permanent des comptes publics a recommandé au Ministère de mesurer l'efficacité de différentes initiatives visant à réduire l'arriéré et d'en rendre compte. Nous avons vérifié où en étaient certaines de ces initiatives et constaté ce qui suit :

- En 2003, le Ministère a lancé le Projet de réduction des délais judiciaires (PRDJ), qui ciblait les 10 palais de justice de la CJO affichant les arriérés les plus critiques d'affaires criminelles en Ontario. Outre des dépenses ponctuelles de 28 millions de dollars effectuées pour améliorer ces installations, en 2004-2005, le Ministère a reçu des fonds annuels additionnels d'environ 22 millions de dollars pour engager environ 115 nouveaux employés de soutien, 15 nouveaux juges, 50 procureurs adjoints de la Couronne, 29 coordonnateurs administratifs et neuf employés de soutien juridique. Le PRDJ prévoyait également un examen des procédures et goulots d'étranglement dans chaque palais de justice afin de trouver d'autres moyens d'améliorer l'efficience. Au moment de la vérification cinq ans plus tard, le Ministère n'avait pas encore préparé une évaluation formelle de l'efficacité du PRDJ. Comme le montre la Figure 6, nous avons découvert qu'entre 2003 et 2007, les 10 palais de justice visés par le PRDJ avaient traité les accusations beaucoup plus rapidement que les 50 tribunaux qui ne faisaient pas partie du PRDJ. Cependant, malgré les progrès réalisés, en 2007, les palais de justice du PRDJ n'étaient pas encore capables de traiter toutes les accusations portées. Le nombre d'accusations reçues avait augmenté de 15 % depuis 2003, et leurs arriérés continuaient de croître, mais moins rapidement que dans les autres palais de justice. Les tribunaux du PRDJ ont aussi vu augmenter le nombre de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire. L'augmentation du nombre de comparutions était même plus prononcée que pour les tribunaux non visés par le PRDJ.
- En février 2002, le Ministère a institué un projet pilote de gestion verticale des dossiers au palais de justice de Kitchener afin d'améliorer

Figure 6 : Résultats du Projet de réduction des délais judiciaires (PRDJ)

Source des données : Ministère du Procureur général

	Résultats combinés de 10 palais de justice visés par le PRDJ				50 palais de justice non visés par le PRDJ
	2003 (avant le PRDJ)	2007	Hausse (Nombre)	Hausse (%)	Hausse (%)
accusations reçues	217 657	250 966	33 309	15,3	8,5
accusations ayant fait l'objet d'une décision	214 133	245 261	31 128	14,5	4,7
augmentation de l'arriéré annuel d'accusations en instance	3 524	5 705	2 181	61,9	474,0
nombre moyen de jours pour rendre la décision	207,9	210,7	2,8	1,3	4,9
nombre moyen de comparutions avant la décision	7,8	9,6	1,9	24,1	17,0

la gestion des dossiers du procureur de la Couronne, dans l'espoir de réaliser des gains d'efficience en réduisant le nombre de comparutions et le temps de traitement des affaires et en présentant des arguments plus solides aux tribunaux. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait procédé à aucun examen formel de ce projet pilote, qui se poursuivait. Nous avons fait notre propre évaluation en utilisant les données disponibles à ce jour et constaté que, entre 2001-2002 et 2007-2008, le nombre moyen de jours requis pour régler une affaire était passé de 160 à 138, tandis que le taux d'échec des procès – qui correspond au nombre d'accusations traitées à la date du procès mais sans procès – avait été ramené de 12 % à 7 %. Malgré ces améliorations, le nombre moyen de comparutions est passé de 6,2 à 8,2. En outre, le palais de justice de Kitchener était un des 10 inclus dans le PRDJ. Il a été impossible de déterminer dans quelle mesure le PRDJ avait contribué à l'amélioration au palais de justice de Kitchener. Au moment de notre vérification, le Ministère prévoyait d'étendre le projet de gestion des dossiers du procureur à 17 bureaux de la Couronne de grande taille ou de taille moyenne d'ici la fin de 2008.

- En novembre 2005, le Ministère s'est vu octroyer des fonds de 23,7 millions de dollars pour la mise en oeuvre du projet Optimisation du système de justice entre mai 2006 et mars 2008 dans certains palais de justice. Le projet comportait plusieurs volets distincts mais liés entre eux visant à réduire les délais aux premières étapes du traitement des affaires par les tribunaux. Ces volets incluaient l'établissement d'une équipe chargée d'intervenir dans les affaires concernant des personnes détenues pour assurer des comparutions plus productives et prévenir les ajournements inutiles; une initiative de justice communautaire visant à améliorer les programmes de déjudiciarisation comme solutions de rechange au traitement des affaires par les tribunaux; et des mesures pour améliorer la qualité des dossiers de la Couronne et la divulgation par le ministère public. Le Ministère a également engagé un consultant pour évaluer les programmes durant cette période. Dans un rapport daté de novembre 2007 – qui était le plus récent disponible au moment de notre vérification – le consultant a noté plusieurs résultats positifs, dont une augmentation des taux de règlement, une réduction du nombre d'ajournements, des pourcentages plus élevés

de plaidoyers de culpabilité avant le procès, un plus grand nombre de cas aiguillés vers les programmes de déjudiciarisation et l'amélioration des dossiers de la Couronne.

- Au cours des cinq dernières années, le Ministère a affecté environ 5,3 millions de dollars au financement des « tribunaux éclairs » – c'est-à-dire des tribunaux auxquels on fournit des ressources additionnelles ou réaffectées pour une période pouvant aller jusqu'à six mois pour les aider à réduire les arriérés. Le Ministère a eu recours à de tels tribunaux pour les palais de justice affichant d'importants arriérés criminels. En discutant de la question avec le Ministère et la magistrature, nous avons appris qu'en général, les tribunaux éclairs offraient seulement une aide à court terme aux palais de justice, et que les arriérés augmentaient lorsque les ressources additionnelles étaient retirées.

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous recommandions également au Ministère d'établir des objectifs et des échéanciers réalistes pour l'élimination des arriérés. En juin 2008, après notre travail de vérification sur le terrain pour le présent rapport, le Ministère a annoncé la stratégie Justice juste-à-temps, qui, pour la première fois, établit un objectif public : réduire de 30 % sur quatre ans la moyenne provinciale de jours et de comparutions nécessaires pour clore une affaire. Deux initiatives devant aider à atteindre cet objectif ont été annoncées à ce moment-là : améliorer l'accès à l'aide juridique et modifier la façon dont les procureurs de la Couronne gèrent les causes. Le Ministère a indiqué qu'il prévoyait d'annoncer d'autres initiatives dans l'avenir.

Affaires de droit de la famille

En général, la Cour de justice de l'Ontario entend les affaires de droit de la famille touchant la protection de l'enfance de même que les questions de garde, d'accès, de soutien et d'adoption, qui relèvent de la compétence provinciale, tandis que la Cour supérieure de justice s'occupe des affaires de divorce et des réclamations fondées sur le droit des biens. Dans 17 tribunaux, il existe une Cour unifiée de la famille, où toutes les affaires de droit de la famille sont réglées par la Cour supérieure de justice. Les affaires de protection de l'enfance sont assujetties à des délais de prescription pour les comparutions et les audiences : dans la plupart des cas, il est jugé dans l'intérêt de l'enfant de régler l'affaire dans un délai de 120 jours, à moins que les tribunaux n'en aient statué autrement. En 2007-2008, les deux tribunaux ont été saisis d'un total d'environ 86 000 affaires de droit de la famille, dont 12 000, ou 14 %, se rapportaient à la protection de l'enfance.

Pour les affaires de droit de la famille et de droit civil, le Ministère a récemment commencé à compiler des statistiques additionnelles sur l'état d'avancement des affaires à l'aide de son système de suivi des causes, appelé « FRANK ». FRANK a été introduit dans les palais de justice sur une période de six ans, le processus devant prendre fin à l'automne 2008. Au moment de notre vérification, le Ministère nous a informés qu'il procédait à un examen d'assurance de la qualité afin de vérifier l'exactitude et la fiabilité des données du système FRANK. Cependant, nous avons remarqué, en consultant l'information consignée dans FRANK, qu'il existait des arriérés dans le règlement des affaires de droit de la famille, y compris celles qui se rapportent à la protection de l'enfance. Par exemple, des 11 400 affaires de protection de l'enfance réglées entre mars 2007 et février 2008, environ 47 % ont pris plus de 120 jours, et le nombre de causes pendantes depuis plus de 120 jours a augmenté de 38 %, passant de 4 700 en mars 2006 à 6 500 en février 2008.

En vertu des *Règles en matière de droit de la famille*, les audiences portant sur la protection d'un enfant ne doivent pas durer plus de 120 jours à compter de l'introduction de la cause, sous réserve de l'intérêt véritable de l'enfant. Cette période peut être prolongée par le juge pour tenir compte des circonstances familiales et établir un plan permanent pour les soins et l'éducation de l'enfant.

Nous avons remarqué que FRANK ne pouvait pas faire de distinction entre les affaires qui avaient dépassé le délai de prescription, par exemple les causes qui n'ont pas été entendues dans les 120 jours, et les affaires dont le délai avait été prorogé par le tribunal. Cette information aiderait à évaluer l'importance des arriérés. Le Ministère a reconnu que les affaires portant sur la protection d'un enfant accusaient des arriérés graves et observé que l'augmentation des fonds publics octroyés aux sociétés d'aide à l'enfance au cours des dernières années avait entraîné une hausse importante du nombre de causes portées devant les tribunaux.

En 2005, six juges additionnels du droit de la famille ont été nommés à la CJO et, en juillet 2008, le gouvernement fédéral s'est engagé à nommer huit autres juges à la CSJ, dont six seront affectés aux affaires de droit de la famille. Cependant, les dépenses au titre des ressources judiciaires n'ont pas été suffisantes pour faire face à l'augmentation du nombre d'affaires de protection de l'enfance soumises aux tribunaux.

Nous avons également remarqué des arriérés croissants dans les affaires de droit de la famille non liées à la protection de l'enfance. Le nombre de causes pendantes depuis plus de 200 jours a augmenté de 26 %, passant de 70 800 en mars 2006 à 88 900 en février 2008.

La juge en chef de la Cour supérieure de justice nous a dit ceci à propos des instances en matière familiale : « Dans l'ensemble, le problème d'arriéré est resté stable. Cependant, dans certains domaines et dans certaines régions, les arriérés posent un défi de taille, particulièrement en matière civile et familiale. En droit de la famille, la Cour accorde la priorité aux affaires de protection de l'enfance, dont l'arriéré reste inquiétant. »

La juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario, quant à elle, nous a informés que « la réduction des délais dans le traitement des affaires de protection de l'enfance est et restera une préoccupation centrale de la Cour. La Cour de justice de l'Ontario travaille en étroite collaboration avec le ministère du Procureur général, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et les partenaires du système judiciaire à réduire l'arriéré en protection de l'enfance dans le cadre du Sommet de la justice et de son comité directeur des tribunaux de la famille. Depuis que les effectifs dans ce domaine ont été renforcés en 2005, l'arriéré en droit de la famille a un peu diminué, particulièrement dans les affaires de protection de l'enfance. »

Nous avons remarqué que plusieurs initiatives avaient été prises pour améliorer le traitement des affaires de protection de l'enfance et de droit de la famille. Ces initiatives comprennent l'élaboration d'un protocole des meilleures pratiques en protection de l'enfance, l'établissement de groupes de travail et de comités à la suite du Sommet de la justice de 2002, ainsi qu'une enquête sur les causes des arriérés à certains endroits.

Affaires civiles

Les tribunaux civils sont saisis d'environ 85 000 nouvelles affaires chaque année, dont quelque 6 000 sont instruites et le reste est réglé sans qu'un procès soit nécessaire, que ce soit à la suite d'une décision par les parties en cause, d'une médiation avant procès ou de l'application des règles procédurales. Le Ministère surveille le temps requis pour traiter près de 50 000 causes instruites après le dépôt initial. Nous avons remarqué que le Ministère avait fait des progrès dans le traitement des affaires civiles. Par exemple, entre mars 2006 et février 2008, le pourcentage de causes en attente de procès depuis plus de 12 mois a baissé de 41 %. Cependant, le traitement des affaires civiles prenait encore beaucoup de temps. En 2007-2008, il fallait 581 jours en moyenne pour trancher une affaire civile et, en février 2008, il y avait 6 670 affaires civiles en attente de procès depuis 359 jours en moyenne.

Le Ministère a entrepris un projet de réforme du système de justice civil afin de recommander des moyens de le rendre plus expéditif, plus simple et plus efficace. Le rapport publié en novembre 2007 contenait plus de 80 recommandations que le Ministère, la magistrature et d'autres intervenants sont en train de mettre en oeuvre.

RECOMMANDATION 1

Le ministère du Procureur général doit travailler avec la magistrature et d'autres intervenants à concevoir des moyens plus efficaces et plus durables d'éliminer les arriérés d'affaires criminelles, familiales et civiles, notamment :

- créer de meilleurs outils pour déterminer l'origine et les raisons précises des délais et des comparutions plus fréquentes de façon à pouvoir prendre des mesures en temps plus opportun pour remédier aux problèmes susceptibles de se poser;
- évaluer les répercussions sur les ressources des interventions et des décisions des différentes parties à un procès de façon que les ressources affectées aux tribunaux puissent répondre à la demande accrue;
- établir des objectifs et des échéanciers réalistes pour éliminer les arriérés actuels.

Le Ministère doit également évaluer l'impact tant quantitatif que qualitatif des arriérés sur les tribunaux, les intervenants et le public et utiliser cette information pour établir des points de référence permettant de mesurer les améliorations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de répondre à la nécessité d'améliorer l'information de gestion, notamment en rassemblant des données significatives de qualité sur les ajournements. Dans la mesure du possible, il recueillera des données pour l'aider à évaluer les répercussions sur les ressources des mesures et des décisions prises par les différentes parties à un procès pour que les ressources allouées aux tribunaux puissent répondre à la demande accrue.

Le Ministère reconnaît les effets nuisibles de l'arriéré d'affaires criminelles sur le public et les autres intervenants du système judiciaire. C'est pourquoi il a élaboré la stratégie Justice juste-à-temps, qui est la première approche axée sur les résultats dans le domaine de la justice pénale en Ontario. Le procureur général s'est donné comme objectif de réduire de 30 % en quatre ans la moyenne provinciale de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire criminelle. Dans le cadre de cette stratégie, le Ministère travaille avec la magistrature et tous les autres intervenants à identifier les pratiques et procédures qui nuisent au fonctionnement efficace des tribunaux criminels et à concevoir des solutions qui lui permettront d'atteindre les objectifs fixés. Une fois que des pratiques efficaces de traitement des affaires auront été mises en place, le Ministère sera en mesure d'évaluer avec précision les ressources dont il a besoin.

Il importe de noter que la plupart des accusations dont les tribunaux sont saisis depuis huit mois ou plus ne risquent pas d'être suspendues ou rejetées pour cause de retard. La Cour suprême du Canada a statué que le retard devait être déraisonnable et attribuable à la Couronne. Très peu de causes sont suspendues ou rejetées pour cause de retard indu.

En ce qui concerne les affaires de droit de la famille et de droit civil, le Ministère continuera de travailler avec la magistrature et les partenaires du système judiciaire à identifier les causes des retards, particulièrement pour les affaires de protection de l'enfance, et à donner suite aux recommandations formulées dans le cadre du projet de réforme de 2007 visant à réduire au minimum les retards dans le système de justice civile.

STRUCTURE ADMINISTRATIVE DES TRIBUNAUX

Dans nos rapports annuels 1997 et 2003, nous avions recommandé au Ministère et à la magistrature de favoriser une plus grande collaboration et de remédier à des problèmes de longue date liés à l'administration des tribunaux. Nous avions noté qu'il fallait améliorer les méthodes d'administration et de gestion afin de renforcer l'imputabilité et de régler les problèmes graves, dont les arriérés. Lors de la vérification actuelle, nous avons été heureux de constater que le Ministère et la magistrature

avaient déployé d'importants efforts pour préciser leurs rôles et responsabilités respectifs, se consulter et collaborer à toutes les grandes décisions administratives. Malgré cette collaboration accrue, il reste plusieurs secteurs dans lesquels les progrès ont été minimes ou inexistants, notamment ceux de la réduction des arriérés, de la technologie de l'information et de la sécurité des tribunaux. Nous examinons ces enjeux dans d'autres sections du rapport.

La relation entre le Ministère et la magistrature est complexe. La magistrature est indépendante des branches administrative et législative du gouvernement. Dans le cadre de sa fonction décisionnelle, la magistrature est le seul responsable de la conduite des affaires instruites dans ses palais de justice. Elle dirige le fonctionnement des tribunaux, notamment en fixant les dates d'audience, en établissant les rôles et en assignant des salles d'audience, des affaires et des fonctions à chaque juge. Si la magistrature gère l'utilisation des ressources judiciaires, le Ministère pour sa part prend des décisions clés relatives à l'administration des tribunaux, notamment en ce qui concerne les budgets des tribunaux, la dotation en personnel, les projets d'immobilisations touchant les palais de justice et le nombre de juges et de juges de paix nommés par la province.

Tout le monde est conscient que l'efficacité de cette répartition des responsabilités nécessite une structure d'imputabilité clairement définie et un partage clair des pouvoirs et des responsabilités entre la magistrature et le Ministère. Ce partage des pouvoirs peut signifier que, dans certains cas, la participation de la magistrature dans les secteurs de responsabilité ministérielle se limite à être tenue au courant des activités. Dans d'autres cas, lorsque la magistrature le juge approprié, elle peut tenir des consultations directes avec le Ministère.

Depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, le Ministère et la magistrature ont déployé de plus grands efforts de collaboration et mieux défini leurs rôles et responsabilités respectifs :

- Les représentants du Ministère, de la magistrature, du barreau et d'autres partenaires et intervenants assistent au « Sommet de la justice » tenu chaque année depuis 2002. Ces sommets ont permis d'améliorer la discussion sur les enjeux clés touchant les tribunaux et d'établir plusieurs groupes de travail et comités mixtes pour répondre aux préoccupations cernées. Ces efforts ont notamment donné lieu à la mise en oeuvre en 2004 d'un protocole de gestion des dossiers criminels et à l'identification des pratiques exemplaires pour le traitement des affaires de protection de l'enfance.
- En 2004, le procureur général et le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario ont signé un protocole d'entente (PE) renouvelé précisant et clarifiant les responsabilités et pouvoirs financiers et administratifs respectifs des deux parties dans la prestation des services aux tribunaux. En mai 2008, pour la première fois, un PE a été conclu entre le procureur général et la juge en chef de la Cour supérieure de justice.
- La Division des services aux tribunaux (la Division) du Ministère et la Cour de justice de l'Ontario ont commencé à publier des rapports annuels, quoique plutôt tardivement – au moment de notre vérification, les plus récents rapports visaient les exercices terminés le 31 mars 2005 et le 31 décembre 2005, respectivement. Ces rapports servent à préciser davantage les rôles et responsabilités des parties, à relever les problèmes touchant l'administration des tribunaux et à signaler les progrès réalisés dans la prestation plus efficace des services aux tribunaux.
- En 2006, le gouvernement a apporté plusieurs modifications à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, qui régit la structure et l'administration des tribunaux. Ces modifications précisent les objectifs liés à l'administration des tribunaux, clarifient les rôles et responsabilités du Ministère et de la magistrature, reconnaissent les PE entre le Ministère et la magistrature, et exigent du Ministère qu'il publie un rapport annuel sur l'administration des tribunaux.

Au cours de notre vérification, les juges en chef nous ont dit qu'à leur avis, la relation avec le Ministère s'était améliorée. Les tribunaux nous ont aussi fait part de certaines préoccupations concernant la dotation en personnel, la sécurité et les installations, sur lesquelles le Ministère devra se pencher. Par exemple, la Cour d'appel nous a écrit ce qui suit : « La CAO est généralement satisfaite de l'administration des tribunaux en Ontario. Les services fournis par la Division des services aux tribunaux répondent aux besoins de la magistrature de la Cour d'appel de l'Ontario. »

De même, la juge en chef de la Cour supérieure de l'Ontario a déclaré :

> Beaucoup des gains d'efficience judiciaires identifiés et réalisés au cours des dernières années découlent du constat, par le vérificateur général en 2003, que les responsabilités et rôles respectifs des branches judiciaire et exécutive du gouvernement continuaient de prêter à confusion. Pour dissiper la confusion, le Bureau du juge en chef de la Cour supérieure et le ministère du Procureur général ont collaboré à l'élaboration d'un cadre législatif approprié, en apportant des modifications à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, afin d'adopter une définition commune des rôles respectifs de chaque branche du gouvernement et, en fin de compte, de conclure un protocole d'entente détaillé entre la juge en chef de la Cour supérieure et le procureur général de l'Ontario, qui est le premier protocole du genre pour l'étendue et la portée au Canada.

Les représentants de la Cour de justice de l'Ontario, qui a conclu un PE avec le Ministère en 1993, ont également déclaré : « Le PE a grandement aidé la Cour et le Ministère à mieux comprendre leur relation complexe et leurs responsabilités administratives respectives. Il y aurait d'autres améliorations à apporter au PE en ce qui concerne le soutien financier des services de bibliothèque et de TI, ainsi que la reconnaissance formelle du droit de propriété de la Cour sur ses propres données statistiques. »

Les représentants de la CJO ont toutefois mentionné plusieurs cas dans lesquels les services de soutien du Ministère ne répondaient pas aux besoins de la Cour, dont un personnel de soutien insuffisant dans les salles d'audience et les bureaux des juges de paix, ainsi que des lacunes dans les services au public dans les tribunaux de la famille de l'Ontario, pour lesquels il faudrait augmenter le nombre de juges et prévoir plus de locaux en conséquence.

RECOMMANDATION 2

Pour aider à assurer le fonctionnement efficace des tribunaux et améliorer la gestion des fonds affectés aux tribunaux, le ministère du Procureur général et la magistrature doivent profiter au maximum de leur relation améliorée pour perfectionner leurs méthodes d'administration et de gestion en établissant :

- un processus qui leur permet d'évaluer régulièrement la structure administrative des tribunaux ainsi que leur relation par rapport aux résultats désirés;
- des objectifs, des plans et des échéanciers réalistes pour le règlement efficace en temps opportun des problèmes liés au fonctionnement des tribunaux, notamment en réduisant les arriérés et en améliorant la technologie, les systèmes d'information et la sécurité des tribunaux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division des services aux tribunaux du Ministère a conclu des protocoles d'entente avec la Cour de justice de l'Ontario et la Cour supérieure de justice. Ces protocoles soutiennent un dialogue continu visant à maximiser la collaboration dans l'administration des tribunaux tout en préservant l'indépendance de la magistrature. Le personnel de la Division rencontre

régulièrement des représentants de la magistrature, dans les bureaux des juges en chef et au niveau local, afin de cerner les nouveaux besoins et les nouvelles priorités et d'y répondre. Le plan quinquennal de la Division, publié dans son rapport annuel, établit les objectifs, les plans et les échéanciers à respecter pour répondre aux besoins prioritaires identifiés par le Ministère et la magistrature.

La stratégie Justice juste-à-temps est un bon exemple d'efforts de collaboration déployés par le Ministère et la magistrature afin d'atteindre des objectifs concrets pour le fonctionnement efficace des tribunaux. L'initiative est codirigée par un juge de la Cour supérieure de justice et la Division du droit criminel du Ministère. Nous continuerons de consulter la magistrature, dans le cadre de l'initiative Justice juste-à-temps, pour trouver des moyens d'améliorer le fonctionnement des tribunaux et de réduire les arriérés.

SYSTÈMES D'INFORMATION ET UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

La Division utilise deux grands systèmes informatisés pour fournir des renseignements à la magistrature et aux procureurs de la Couronne et pour assurer le suivi des causes devant les tribunaux.

Le Réseau intégré d'information sur les infractions (RIII), mis en place en 1989, est un système central d'exploitation en ligne qui stocke de l'information sur toutes les affaires criminelles. Il conserve des données sur les affaires en instance et produit les registres des tribunaux ainsi que des rapports statistiques mensuels. Le RIII assure aussi le suivi des infractions, des amendes imposées et des paiements effectués.

En 2003, le Ministère a commencé la mise en oeuvre par étapes d'un nouveau système de TI – appelé « FRANK » – pour la gestion des dossiers, l'établissement des rôles et la production des rapports sur les affaires de droit civil et de droit de la famille. FRANK a remplacé plusieurs systèmes manuels et systèmes informatiques autonomes utilisés à différents endroits. Nous avons été informés qu'en raison de complexités inattendues, la pleine mise en oeuvre a pris trois ans de plus que prévu. Le dernier palais de justice à se convertir au système devrait être en ligne à l'automne 2008. FRANK assure aussi la gestion d'environ 75 % des instances criminelles à la Cour supérieure de justice.

En 1996, le Ministère, avec d'autres ministères et un consortium de partenaires du secteur privé, a lancé le Projet d'intégration du système judiciaire (Projet ISJ) pour que les tribunaux aient accès à de nouveaux systèmes d'information intégrés avec d'autres partenaires du système judiciaire, comme la Couronne, la police et les services correctionnels. Le projet avait pour but de moderniser l'administration de la justice et d'accroître l'efficacité et l'accessibilité du système judiciaire. Le Projet ISJ a toutefois été abandonné en 2002 à cause de l'augmentation considérable des coûts et des délais.

En conséquence de l'échec du Projet ISJ, l'approche favorisée par le Ministère depuis 2002 pour la mise en oeuvre à moyen terme de nouvelles technologies de l'information dans les tribunaux a été d'avancer progressivement, par petites étapes, afin d'assurer la maintenance et la mise à niveau des systèmes existants de gestion des dossiers. À plus long terme, le Ministère prévoit de combiner les systèmes de gestion des affaires de droit civil et de droit de la famille et les systèmes de gestion des affaires criminelles en un seul système de gestion des instances.

Nous avons constaté que, depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, peu de progrès avait été fait dans la mise en oeuvre de nouvelles technologies visant à améliorer l'efficience des tribunaux, particulièrement pour le traitement des affaires criminelles. Les sections qui suivent examinent les récents efforts déployés par le Ministère pour introduire des systèmes d'information et de nouvelles technologies.

Système unique de gestion des dossiers

En octobre 2004, le Conseil de gestion du gouvernement (CGG) a autorisé le Ministère à entreprendre le travail requis pour le soutien critique, la maintenance et les mises à niveau essentielles du RIII et de FRANK afin d'appuyer le traitement des causes et de mettre les deux systèmes en position favorable pour leur intégration prévue dans un système unique de gestion des dossiers. Le Ministère en est à l'étape de la planification détaillée d'un tel système. Entre 2004-2005 et 2007-2008, le Ministère a affecté environ 3 millions de dollars par an au soutien critique, à la maintenance et aux mises à niveau essentielles du RIII et de FRANK, conformément aux directives émises par le CGG en octobre 2004.

En 2007, la Division a mené une évaluation des besoins et une étude de recherche afin d'examiner et d'évaluer les technologies disponibles à l'appui du développement d'un système unique de gestion des dossiers. Au moment de notre vérification, le rapport sur les résultats de l'évaluation des besoins était en voie de rédaction, et la Division était en train de préparer une analyse de rentabilisation énonçant les objectifs, l'approche et le coût estimatif du projet. Le Ministère nous a dit qu'il s'attendait à soumettre une présentation formelle au Cabinet avant la fin de 2008 et que, si la présentation était approuvée, la date cible pour la mise en oeuvre d'un nouveau système unique de gestion des dossiers serait 2009-2010.

Nous avons remarqué qu'en 2001, la Colombie-Britannique avait pleinement mis en oeuvre un système intégré de gestion des dossiers appelé JUSTIN, à un coût total d'environ 15 millions de dollars. JUSTIN contient les rapports de police aux avocats de la Couronne, les calendriers établis pour la police, l'évaluation et l'approbation des preuves du ministère public, les notifications aux victimes et aux témoins de la Couronne, l'établissement des rôles et le calendrier des procès. Le système est intégré, ce qui signifie que l'information sur un dossier donné est saisie seulement une fois et que les différents intervenants réutilisent l'information au fur et à mesure que l'affaire avance de l'introduction de l'instance à la notification de la décision. Comme c'était l'intention du Projet ISJ de l'Ontario, la réutilisation des données dans tout le système permet au personnel de passer moins de temps à consigner et à traiter les données et réduit au minimum les erreurs attribuables à la réintroduction des données. JUSTIN est aussi intégré à des applications liées aux affaires de droit civil et de droit de la famille. En février 2008, le Québec a accepté d'acheter la suite d'applications en justice pénale et civile de la Colombie-Britannique, qu'il prévoit mettre en œuvre à l'échelle de la province.

Le Ministère nous a dit qu'il avait examiné la possibilité d'adopter JUSTIN comme plateforme du système unique de l'Ontario mais qu'il avait décidé de ne pas poursuivre cette option, principalement parce que le système judiciaire de la Colombie-Britannique diffère de celui de l'Ontario et que cela pourrait coûter plus cher que l'approche progressive actuelle. Le Ministère a toutefois été incapable de nous fournir une évaluation formelle du système de la Colombie-Britannique et de nous expliquer pourquoi il ne pouvait pas s'appliquer à l'Ontario.

Ordinateurs dans les salles d'audience

L'abandon du papier au profit d'un système de documents judiciaires électroniques permettrait de réaliser des économies et des gains d'efficacité considérables. Malgré le volume d'affaires et le grand nombre de documents que le personnel des tribunaux doit gérer chaque année, les transactions sont généralement encore traitées manuellement sur papier, ce qui demande beaucoup de travail administratif pour prévoir, consigner, classer et suivre les instances et transactions judiciaires. Dans les trois régions que nous avons visitées, nous avons été informés que plus des trois quarts de leurs palais de justice avaient utilisé des ordinateurs dans au moins une salle d'audience pour les tâches administratives, comme la saisie ou la mise à jour

des données dans le RIII ou dans FRANK durant les audiences. L'utilisation d'ordinateurs dans les salles d'audience n'est toutefois pas une pratique courante à l'échelle de la province : la saisie des données et le traitement des formulaires se font à l'extérieur de la salle d'audience. Nous avons remarqué que, pour élargir l'utilisation des ordinateurs dans les salles d'audience, le Ministère devrait composer avec les limitations techniques de certaines salles d'audience, apporter des changements aux procédures et aux responsabilités des greffiers et, peut-être aussi, faire face à la résistance des intervenants à la modification des procédures judiciaires et des exigences en matière de documentation.

Dépôt électronique des documents

En attendant le développement d'un système unique de gestion des dossiers, il ne servirait pas à grand-chose pour le Ministère de demander au public de remplir certains formulaires par voie électronique, car ses systèmes ne pourraient pas les traiter. En 2004, le Ministère a abandonné son projet pilote de dépôt électronique des documents parce que son matériel était désuet et tombait souvent en panne, que son système manquait de capacité, que les formulaires étaient complexes, et que les investissements nécessaires étaient jugés trop importants.

Nous avons remarqué qu'en Colombie-Britannique, les règles législatives facilitant le dépôt électronique sont entrées en vigueur en juillet 2005. Depuis ce temps, la Colombie-Britannique a introduit le dépôt électronique dans sept palais de justice et elle compte l'étendre peu à peu à toute la province. Le projet de dépôt électronique de la Colombie-Britannique a permis à des cabinets d'avocats, des agents d'enregistrement et les personnes qui se représentent elles-mêmes devant les tribunaux de soumettre des documents par voie électronique. Les propres recherches du Ministère indiquent que le dépôt électronique a été largement adopté dans diverses juridictions des États-Unis, de l'Europe et de l'Asie du Sud-Est. Dans les tribunaux américains fédéraux et d'État qui disposent de cette capacité, entre 40 % et 90 % des documents sont déposés par voie électronique.

Enregistrement audionumérique

Dans le passé, les délibérations judiciaires étaient transcrites manuellement par des sténographes assistant aux audiences et enregistrées à l'aide de dispositifs d'enregistrement analogique de faible qualité. Les améliorations apportées au matériel d'enregistrement audionumérique au cours des dernières années permettent aujourd'hui aux tribunaux d'obtenir des enregistrements efficaces et de haute qualité et de réduire ainsi les frais de sténographie. L'Alberta et la Colombie-Britannique ont assuré la conversion de leurs tribunaux à des systèmes audionumériques en 2001-2002 et 2006-2007, respectivement. En Ontario, pour des raisons techniques et de qualité, le Ministère a abandonné en 2004-2005 un projet pilote hérité de l'ancien Projet ISJ qui avait coûté plus de 17 millions de dollars.

En juin 2007, le Ministère a conclu une nouvelle entente avec son fournisseur pour la mise à l'essai de dispositifs d'enregistrement numérique dans six palais de justice. En juillet 2007, le Ministère a fait une évaluation du projet pilote et décidé de faire appel au même fournisseur pour l'introduction graduelle des dispositifs d'enregistrement numérique dans les tribunaux de l'Ontario. En mars 2008, un total de 16 palais de justice avaient réussi la transition à un système numérique à un coût de 750 000 $. Le Ministère nous a informés qu'il faudrait deux ou trois ans pour assurer la conversion des 146 palais de justice restants. Cependant, au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas établi de plan formel spécifiant la portée et les objectifs opérationnels de la mise en oeuvre, y compris les coûts projetés, l'approbation de gestion et les plans élaborés pour faire face aux problèmes de compatibilité et à d'autres questions techniques.

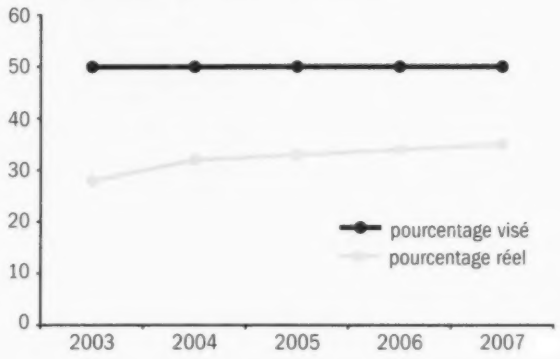
Comparutions par vidéo

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous notions que les tribunaux commençaient à tirer parti des nouvelles technologies vidéo, qui permettent à l'accusé de comparaître en cour par vidéoconférence depuis un établissement correctionnel ou un poste de police. La plupart des comparutions en cour pénale concernent des audiences préliminaires ou des renvois, qui ne durent généralement que quelques minutes, après quoi l'accusé est mis en détention provisoire en attendant son procès. La technologie vidéo élimine la nécessité d'amener le prisonnier au tribunal et les frais connexes. Le nombre de palais de justice, d'établissements correctionnels, de postes de police et de bureaux de l'aide juridique dotés d'une technologie vidéo a plus que doublé depuis 2003 et s'élève aujourd'hui à environ 230. La technologie vidéo sert aussi à d'autres fins, dont les témoignages à distance et les procès sous haute sécurité. Cependant, en nous fondant sur l'information examinée ci-après, nous avons conclu que la technologie vidéo en salle d'audience était sous-utilisée et que l'expansion de son utilisation présenterait de grands avantages.

En 2003, le Ministère s'est donné pour objectif de faire appel à la technologie vidéo dans 50 % des cas de comparution d'une personne sous garde. Le Ministère n'a pas atteint cet objectif et, comme le montre la Figure 7, le taux d'utilisation de la technologie vidéo augmente lentement et semble s'être stabilisé autour de 35 %. En 2007, le Ministère a demandé à un consultant indépendant d'examiner l'utilisation de la technologie vidéo dans le secteur de la justice. Le consultant a conclu que cette utilisation s'était stabilisée faute de fonds, d'un modèle de gouvernance responsable, d'une orientation stratégique et d'une planification appropriée auprès des intervenants. Le *Code criminel* du Canada permet aux accusés de comparaître par vidéo dans certaines circonstances sur ordre de la magistrature. Les tribunaux de l'Ontario ne sont pas tenus de faire davantage appel à l'équipement vidéo pour les comparutions, et le consentement de la Couronne et de la défense est parfois requis. Comme il

Figure 7 : Comparutions vidéo en pourcentage du nombre total de comparutions par des personnes sous garde, 2003-2007 (%)

Sources des données : Ministère du Procureur général et ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



est mentionné plus tôt dans ce rapport, nous avons appris qu'un autre facteur limitant l'utilisation de la technologie vidéo était le fait que les avocats de la défense préféraient rencontrer les détenus en cour pour éviter d'avoir à se rendre jusqu'aux établissements correctionnels.

Dans son rapport, le consultant estimait que, si 50 % des détenus avaient pu comparaître par vidéo en 2006-2007 conformément à l'objectif fixé, le secteur de la justice aurait économisé environ 10 millions de dollars. En réduisant le nombre de prisonniers transportés entre les tribunaux et les établissements correctionnels, on pourrait réduire les délais attribuables aux problèmes de circulation et faire une utilisation plus efficace des ressources policières affectées au transport des prisonniers, en plus d'améliorer la sécurité pour le public et l'accès à la justice, particulièrement dans les régions éloignées.

Le consultant pourrait même avoir sous-estimé les économies possibles. Dans une étude réalisée en février 2008 sur les services aux tribunaux fournis par le service de police de Toronto, qui assure la sécurité des tribunaux et le transport des prisonniers jusqu'aux tribunaux de Toronto et assume lui-même les coûts annuels connexes d'environ 44 millions de dollars, le vérificateur général de la Ville de Toronto estimait que l'augmentation à 40 % du taux d'utilisation de la technologie vidéo, qui

s'élevait à environ 21 % 2006, permettrait à cette seule ville d'économiser 5 millions de dollars. Nous avons constaté qu'un plus grand recours aux comparutions par vidéo permettrait aux établissements correctionnels visités de réduire leurs besoins en dotation en réduisant le nombre d'entrées et de sorties des détenus. Nous avons également été informés que cela donnerait aux détenus moins d'occasions d'introduire des articles de contrebande en prison.

Nous avons remarqué au cours de nos recherches qu'une plus grande utilisation de la technologie vidéo était possible et offrirait un bon rapport coût-efficacité avec des protocoles appropriés assurant l'utilité de ces comparutions. Nous avons notamment constaté que l'Alberta faisait davantage appel à la technologie vidéo que l'Ontario pour les comparutions des accusés sous garde. Cette province est d'ailleurs tenue d'utiliser la technologie vidéo pour plusieurs types de comparutions préalables à l'instruction, à moins que l'accusé n'ait une raison valable de comparaître en personne. En 2007, le pourcentage de comparutions préalables par vidéo de personnes sous garde était de 65 % dans les établissements correctionnels d'Edmonton et de 80 % dans ceux de Calgary. Ces pourcentages étaient sensiblement plus élevés que la moyenne à Toronto.

Nous avons également noté que le protocole d'entente sur le projet original de mise en oeuvre d'un système de renvois par vidéo, qui régissait la portée du projet et les rôles et responsabilités respectives du ministère du Procureur général et de l'ancien ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, était venu à expiration en mars 2003 et qu'il n'avait pas été renouvelé.

RECOMMANDATION 3

Afin de moderniser le fonctionnement des tribunaux, de réaliser des économies et des gains d'efficience pour l'administration des tribunaux et d'autres intervenants – dont la police et les services correctionnels – et d'améliorer la sécurité publique, le ministère du Procureur général doit accélérer ses efforts et établir des plans et des échéanciers en vue de l'introduction de diverses technologies éprouvées et de la mise à niveau des systèmes d'information. Il doit notamment :

- veiller à ce que son analyse des technologies applicables utilisées dans d'autres provinces soit suffisamment approfondie;
- utiliser la technologie vidéo pour les comparutions en cour, à moins que l'accusé ne présente des arguments valables justifiant la nécessité de comparaître en personne.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de travailler avec la magistrature et ses partenaires à améliorer l'efficacité du système judiciaire en tirant parti de la technologie. En restant un membre actif du Centre canadien de technologie judiciaire et du Comité des technologies de l'information de l'Association des administrateurs judiciaires du Canada, le Ministère continuera d'évaluer les technologies disponibles dans d'autres administrations canadiennes et américaines et d'identifier les possibilités d'importer ces technologies et de les adapter aux besoins de l'Ontario.

Le Ministère reconnaît l'importance non seulement de faire l'utilisation la plus productive possible de la technologie vidéo, mais aussi de mettre en place des processus pour s'assurer que les comparutions par vidéo contribuent au traitement efficace des affaires. Pour ce faire, le Ministère continuera de travailler avec la magistrature à l'utilisation efficace des vidéoconférences dans les tribunaux de l'Ontario.

INFORMATION FINANCIÈRE

Le Ministère a besoin d'informations financières appropriées et fiables pour évaluer de manière adéquate la justification des dépenses et pour déterminer si la prestation des services judiciaires est assurée de façon économique et efficiente.

Dans nos rapports annuels de 1997 et de 2003, nous avions indiqué que le Ministère n'avait pas fait beaucoup d'efforts pour évaluer ses coûts, à

part compiler des renseignements sur les dépenses réelles par rapport aux dépenses budgétaires par région et par palais de justice. Nous avions également mentionné qu'il n'avait pas de système de rapports de gestion réguliers qui permettrait à la direction de surveiller l'efficience de la prestation des services judiciaires. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que l'information disponible sur les coûts de fonctionnement restait fragmentaire.

En particulier, les systèmes financiers du Ministère ne permettaient pas de comparer les coûts entre les régions et les palais de justice par activité judiciaire, comme le type de tribunal (civil, pénal ou de la famille) et par activité clé, comme le soutien judiciaire et le suivi des dossiers. Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous notions qu'en janvier 2002, le Ministère avait fait des efforts préliminaires pour comparer divers coûts et activités judiciaires par région et avec d'autres provinces. Il n'a toutefois pas essayé d'établir des coûts repères depuis. En outre, contrairement à l'information reçue lors de notre suivi en 2005 des mesures prises par le Ministère pour mettre en oeuvre nos recommandations de 2003, la Division n'a pas donné suite à son intention d'utiliser ce qui était, en octobre 2004, son nouveau Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) pour consigner et déclarer les coûts par domaine de pratique avant l'exercice 2006-2007.

Nous avons toutefois noté que la Division avait commencé, il y a quelques années, à surveiller la répartition du budget de fonctionnement des tribunaux – à l'exclusion de la rémunération des juges – entre les régions en fonction de deux grands facteurs liés à la charge de travail : le nombre de nouvelles instances reçues et le nombre d'heures de séance des tribunaux. Cela a amené le Ministère à modifier à deux reprises la répartition du budget entre les régions. Il reste cependant d'assez grandes différences entre les régions. Par exemple, comme le montre la Figure 8, la moyenne estimative des coûts de fonctionnement par affaire jugée et par région en 2006-2007 allait de 389 $ dans la région de l'Est à 558 $ dans la région de Toronto – une différence de 43 %. Comme le montre la Figure 9, la moyenne estimative des coûts de fonctionnement horaires par palais de justice et par région variait entre 302 $ dans une région et 582 $ dans une autre – une différence de 93 %. Le Ministère nous a informés que les coûts de fonctionnement étaient substantiellement plus élevés pour certains palais de justice situés dans les régions éloignées, mais qu'il n'avait pas fait d'analyse formelle pour essayer d'expliquer les écarts.

Figure 8 : Moyenne du total des coûts de fonctionnement des tribunaux par affaire jugée (à l'exclusion de la rémunération des juges), par région, 2006-2007 (en dollars)

Source des données : Ministère du Procureur général

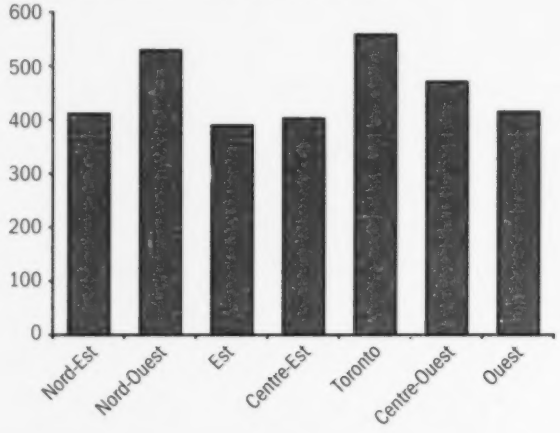
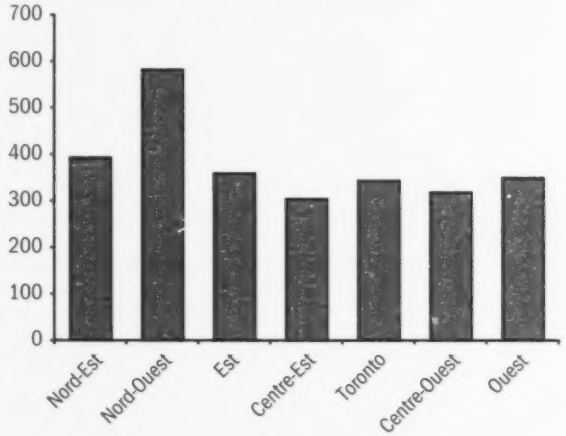


Figure 9 : Moyenne des coûts de fonctionnement horaires par tribunal (à l'exclusion de la rémunération des juges), par région, 2006-2007 (en dollars)

Source des données : Ministère du Procureur général



RECOMMANDATION 4

Pour gérer les ressources financières des tribunaux de façon efficace, le ministère du Procureur général doit :

- identifier et recueillir les données requises sur ses activités judiciaires et celles d'autres provinces pour lui permettre de comparer et d'évaluer le coût de la prestation des services aux tribunaux dans les différentes régions de la province;
- établir des coûts repères appropriés pour assurer le fonctionnement des tribunaux;
- utiliser l'information recueillie pour s'assurer que les ressources financières sont affectées aux tribunaux en fonction de leurs besoins respectifs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division des services aux tribunaux du Ministère réussit à gérer ses coûts annuels dans les limites du budget approuvé en surveillant ses dépenses mensuelles.

Les dépenses d'une année à l'autre et d'une région à l'autre sont comparées au moment d'allouer de nouveaux fonds aux dépenses salariales, de déterminer les besoins financiers ponctuels liés à la charge de travail et de redistribuer les fonds entre les régions.

La Division reconnaît la nécessité de recueillir de meilleurs renseignements qui lui permettront de comparer et d'évaluer les coûts de la prestation des services aux tribunaux dans les différentes régions de la province. Ce travail, qui est en cours, nécessitera des modifications importantes au suivi des traitements et salaires dans chaque palais de justice. Une fois les rapports sur les coûts révisés, des données repères seront établies afin de déterminer les coûts appropriés à engager pour assurer le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario et les comparer aux coûts équivalents assumés par d'autres provinces.

PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Au cours des cinq dernières années, le Ministère a affecté environ 116 millions de dollars à de grands projets d'immobilisations, dont les deux tiers ont été dépensés en 2007-2008.

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous faisions remarquer que les activités de planification, la sélection des entrepreneurs et la gestion des projets d'immobilisations ne faisaient pas l'objet de contrôles adéquats. Dans notre rapport de suivi de 2005, nous avions indiqué que le Ministère, de concert avec la Société immobilière de l'Ontario (SIO) – son fournisseur obligatoire pour les services de construction et de gestion des projets d'immobilisations – avait apporté un certain nombre d'améliorations à ses procédures, à la formation de son personnel et à ses rapports sur les projets d'immobilisations afin d'assurer une planification et une gestion adéquates des projets. Au cours de la présente vérification, nous avons confirmé auprès du personnel du Ministère et en vérifiant certains projets que ces nouveaux contrôles étaient encore en place.

Au moment de notre vérification, la Direction de la gestion des installations du Ministère continuait de travailler avec la SIO à l'élaboration d'un plan de gestion des biens afin de mieux gérer les installations judiciaires, par exemple en cernant les besoins et en établissant les plans et priorités stratégiques à long terme. Le Ministère nous a informés qu'il s'attendait à terminer l'élaboration du plan dans environ deux ans.

Besoin de salles d'audience additionnelles

Le besoin de salles d'audience additionnelles est particulièrement prononcé à la Cour de justice de l'Ontario, qui connaît de graves arriérés. La juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario a répondu comme suit à nos questions sur le nombre de salles d'audience disponibles :

Il n'y a pas de salles d'audience excédentaires où que ce soit dans la province. Il y a au contraire de nombreux endroits où le nombre de salles d'audience est à peine suffisant pour le nombre de juges affectés. Le manque de salles d'audience et de bureaux appropriés pour les juges dans les palais de justice existants est considéré comme un obstacle majeur à l'affectation d'un plus grand nombre de juges aux endroits qui connaissent des arriérés chroniques. De plus, le récent ajout de 1 000 agents aux forces policières de la province et la création des groupes de travail de la police et de la Couronne sur les armes à feu et les gangs criminels ont et continueront d'avoir un impact très prévisible sur la charge de travail de la Cour, particulièrement dans le cas des grandes poursuites qui monopolisent le temps des tribunaux. En l'absence d'une augmentation correspondante des ressources et des installations judiciaires, l'arriéré et les délais d'instruction continueront de s'aggraver aux endroits touchés.

Il ne sera pas facile d'aménager des salles d'audience et des installations judiciaires additionnelles et cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais il faut le faire pour suivre l'augmentation du nombre d'instances à traiter et pour éviter que le manque d'installations disponibles ne devienne la principale cause d'arriérés inacceptables.

En 2007, un consultant engagé par le Ministère a estimé qu'il manquait 98 salles d'audience à la province à ce moment-là, et qu'il lui en manquerait 169 d'ici 2017 et 210 d'ici 2031 selon l'utilisation projetée des tribunaux. En nous fondant sur les coûts engagés par le Ministère en 2006 pour construire de nouveaux palais de justice, nous estimons que le manque de salles d'audience aura d'importantes répercussions sur le Ministère en ce qui concerne le financement des immobilisations. En effet, il pourrait avoir à affecter jusqu'à 430 millions de dollars à la construction des nouveaux palais de justice nécessaires pour combler les lacunes existantes et 500 millions de dollars additionnels pour répondre aux besoins à long terme. Depuis 2007, le Ministère a construit ou reçu l'autorisation de construire 38 nouvelles salles d'audience et 33 salles d'audience additionnelles au cours des trois prochaines années. Nous avons également appris qu'il travaillait à un plan de gestion des biens sur 25 ans, dont il devrait achever l'élaboration au cours du prochain exercice.

RECOMMANDATION 5

Pour que les installations judiciaires répondent aux besoins immédiats et à long terme et n'empêchent pas d'éliminer les arriérés chroniques, le ministère du Procureur général, en consultation avec la magistrature, doit établir des plans et des échéanciers définitifs pour combler les lacunes existantes et répondre à la demande prévue.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de s'efforcer de combler le manque de salles d'audience dans le cadre du processus de planification de l'infrastructure. Il révisera le modèle de prévision des besoins en salles d'audience une fois l'an et achèvera l'élaboration de son plan de gestion des biens au cours du prochain exercice. Le Ministère continuera de consulter la magistrature par l'entremise du comité de conception des tribunaux de l'Ontario et du comité des installations des cours supérieures.

SÉCURITÉ DES TRIBUNAUX

En vertu de la *Loi sur les services policiers*, c'est aux commissions des services policiers des municipalités qu'il incombe de déterminer les degrés appropriés de sécurité dans les palais de justice pour assurer la sécurité des juges et des personnes qui prennent part ou qui assistent au déroulement des

instances. Les services policiers locaux contribuent à la sécurité des tribunaux principalement en fournissant et en rémunérant des agents compétents, chargés de gérer et d'instaurer des mesures de sécurité et d'appliquer des dispositifs de sécurité. Pour sa part, le Ministère assume les frais de sécurité des tribunaux qui sont reliés aux immobilisations plutôt qu'à la dotation. Il doit notamment veiller à ce que les palais de justice soient conçus et entretenus de façon à offrir des degrés appropriés de sécurité, par exemple grâce à des corridors et des cellules de détention sécurisés, et installer des dispositifs de sécurité tels que des détecteurs de métal aux entrées et des caméras de vidéosurveillance. Les services policiers peuvent aussi établir, dans chaque palais de justice, un comité de sécurité local composé de représentants du Ministère, de la magistrature, de la police et des procureurs de la Couronne, pour qu'il donne des conseils sur les questions de sécurité.

Les *Normes de conception architecturale pour les palais de justice de l'Ontario*, dont la dernière révision remonte à 1999, établissent des normes de construction en matière de sécurité. Ces normes prévoient notamment des entrées grillagées sécurisées pour le public, des entrées sécurisées distinctes pour la magistrature, et des corridors séparés pour la magistrature, les accusés et le public. Le Ministère nous a informés que ces normes ont été appliquées pour les palais de justice nouveaux ou rénovés, mais que les exigences en matière de sécurité pouvaient poser un problème dans les installations existantes en raison des coûts prohibitifs ou des restrictions associées à l'utilisation des locaux loués, des édifices à valeur patrimoniale et des vieux immeubles.

Comme durant notre vérification de 2003, il n'y a pas encore de norme de sécurité minimale appliquée à l'échelle de la province pour les palais de justice. Les trois juges en chef ont réitéré leurs préoccupations à cet égard, citant l'application disparate des mesures, pratiques et procédures en matière de sécurité et de dotation dans les palais de justice de la province, qui pourrait exposer les usagers des tribunaux à des risques inutiles. Les juges en chef ont proposé certaines améliorations, dont l'uniformisation des normes de sécurité et des protocoles d'intervention pour les palais de justice et les salles d'audience de toute la province, ainsi qu'un examen des responsabilités législatives liées à la sécurité des tribunaux.

Entre 2004 et 2007, la Direction de la gestion des installations du Ministère (la Direction) a engagé des consultants qui ont évalué toutes les installations judiciaires de la province, notamment en matière de sécurité. Les consultants ont identifié des risques de sécurité communs, dont l'absence ou le manque de corridors séparés et sécurisés, de places de stationnement sécurisées pour les juges, d'aires d'attente, de contrôles de sécurité aux entrées publiques ou aux entrées non surveillées et non dotées de contrôles électroniques d'accès, de caméras de vidéosurveillance, de boutons d'alarme ou de surveillance des boutons d'alarme par la police locale ou le personnel du tribunal. Nous avons remarqué que le Ministère avait fait certains progrès pour ce qui est de combler ces lacunes au cours des cinq dernières années. Par ailleurs, 14 des 21 palais de justice identifiés par les consultants comme présentant d'importantes lacunes sur le plan de la sécurité ont été partiellement modernisés, ou des fonds ont été mis de côté à cette fin dans le plan de financement des immobilisations à court terme. Il n'était toutefois pas prévu de corriger les lacunes en matière de sécurité dans les sept autres palais de justice.

Nous avons également examiné les dispositifs de sécurité de sept palais de justice qui avaient entre cinq et plus de 100 ans. Tous les palais de justice comportaient des tribunaux de juridiction criminelle pour adultes et la plupart abritaient aussi des tribunaux de juridiction criminelle pour adolescents, des tribunaux de la famille et des tribunaux civils. Comme le montre la Figure 10, les mesures de sécurité variaient beaucoup d'un établissement à l'autre et aucun palais de justice n'avait adopté toutes les pratiques exemplaires. Même les palais de justice construits il y a seulement cinq ans connaissaient des problèmes de sécurité.

Figure 10 : Mesures de sécurité dans sept tribunaux criminels

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Palais de justice						
	1	2	3	4	5	6	7
âge du palais de justice (en années)	**30**	**30**	**34**	**108**	**5**	**25**	**30**
nombre de salles d'audience	**13**	**22**	**23**	**2**	**5**	**15**	**10**
détecteurs de métal installés et utilisés à l'entrée publique	installés mais non utilisés	oui	oui	non	installés mais non utilisés	oui	oui
appareil de détection à rayon X à l'entrée publique	non	oui	non	non	non	non	non
caméras de vidéosurveillance surveillées dans les corridors publics	non	non	non	non	oui	oui	oui
boutons d'alarme dans les salles d'audience et les lieux à risque élevé	non	oui	oui	non	oui	oui	oui
corridors sécurisés séparés pour les juges, les accusés et le public	non	non	non	non	oui	non	non
stationnement sécurisé pour les juges	non	oui	oui	non	oui	non	non

Dans certains palais de justice, le matériel de sécurité était en place, mais il n'y avait pas d'agents de police locaux pour en assurer le fonctionnement. Par exemple, deux des palais de justice visités avaient des détecteurs de métal à l'entrée publique, mais ils n'étaient pas utilisés faute de personnel. Comme nous l'avions d'ailleurs noté dans notre *Rapport annuel 2003*, un de ces palais de justice n'utilisait pas non plus ses détecteurs à ce moment-là. Dans deux autres palais de justice, des caméras de vidéosurveillance étaient installées, mais il n'y avait pas de policiers chargés de surveiller les moniteurs et il n'y avait pas d'enregistrement vidéo à vérifier en cas d'incident. Dans un des palais de justice visités, le Ministère avait annoncé en février 2007 que des fonds de 252 000 $ seraient dépensés pour regrouper de multiples entrées publiques en une seule entrée contrôlée par la police et détecter les articles interdits tels que les armes. Cependant, au moment de notre vérification, aucune modification n'avait été apportée parce que le Ministère et les services policiers locaux n'étaient pas arrivés à s'entendre sur la nécessité du projet et les répercussions en matière de dotation et de financement pour la police.

Le gouvernement a indiqué que la sécurité des tribunaux serait passée en revue dans le cadre de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services, entamé à l'automne 2006, qui est censé donner lieu à des recommandations en 2008.

En avril 2008, la Direction a entrepris une étude sur la sécurité des tribunaux afin d'élaborer des lignes directrices régissant les périmètres de sécurité et les espaces publics des palais de justice, une méthodologie d'évaluation des menaces et des risques, ainsi qu'un aperçu des technologies à utiliser dans les palais de justice. Le Ministère nous a également informés que le plan d'immobilisations sur 25 ans auquel il travaille tiendrait compte de la sécurité dans les palais de justice.

RECOMMANDATION 6

Pour assurer la sécurité de la magistrature et des personnes qui prennent part au déroulement des instances, le ministère du Procureur général doit établir des priorités et des échéanciers pour la correction des lacunes en matière de sécurité dans la conception des palais de justice existants, en plus d'évaluer et d'éliminer avec ses partenaires municipaux les obstacles à l'atteinte d'un degré de sécurité approprié et uniforme dans tous les palais de justice.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de travailler avec des ministères partenaires clés, dont le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et le ministère des Affaires municipales et du Logement, au règlement des problèmes de sécurité dans le cadre de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services. Cet examen est censé donner lieu à la publication d'un rapport final avant la fin de 2008.

Le Ministère continuera de travailler en collaboration avec les commissions des services policiers des municipalités au règlement des problèmes de sécurité propres à chaque installation. Il continuera également d'investir des fonds d'immobilisations dans des projets liés à la sécurité des palais de justice de l'Ontario dans le cadre du processus annuel de planification de l'infrastructure.

Le Ministère évaluera les menaces et les risques et élaborera des plans de sécurité physique conformément à la directive gouvernementale connexe.

PERCEPTION DES AMENDES

Il est essentiel d'obtenir le paiement des amendes pour assurer l'intégrité du système judiciaire et dissuader les contrevenants de récidiver. En février 2002, le gouvernement a transféré aux municipalités les responsabilités en matière d'administration et de poursuite pour la plupart des accusations relevant de la *Loi sur les infractions provinciales*, dont celles qui découlent d'infractions au *Code de la route*. Le Ministère reste responsable de la perception des amendes imposées pour les infractions à d'autres lois et principalement au *Code criminel*. S'agissant de ces infractions, le Ministère impose des amendes totalisant environ 16,6 millions de dollars par année, dont environ 70 % sont payées volontairement ou à la suite d'efforts de recouvrement. En mars 2008, les amendes impayées s'élevaient à environ 35,9 millions de dollars.

Le Ministère fait appel à l'Unité de gestion des services de recouvrement (UGSR) du ministère des Services gouvernementaux pour percevoir les amendes impayées. L'UGSR, à son tour, impartit les services de recouvrement à des agences privées. Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous signalions que le Ministère devait faire de plus grands efforts pour percevoir les amendes. À cet égard, le Ministère envoie chaque jour une liste des amendes impayées à l'UGSR afin d'accélérer le recouvrement. L'UGSR, pour sa part, prépare des rapports réguliers sur les efforts de recouvrement.

En ce qui concerne d'autres améliorations recommandées en 2003, nous avons pris note de ce qui suit :

- En 2007, l'UGSR a perçu en moyenne 43 % du total des amendes impayées. Cependant, en 2004, 2006 et 2007, le Ministère a radié un total d'environ 57 millions de dollars en amendes impayées et jugées irrécouvrables. Le Ministère n'a pas établi d'objectifs ou de repères en matière de rendement, par exemple les taux de recouvrement d'autres provinces, pour évaluer le rendement de l'UGSR, et il se contente de comparer les résultats à ceux des années antérieures.
- Selon l'entente conclue avec l'UGSR, le Ministère doit autoriser les différentes mesures d'exécution utilisées par les agences de recouvrement privées. Les mesures d'exécution prises par le Ministère afin de percevoir les amendes imposées en vertu du *Code criminel* sont beaucoup plus timides que celles utilisées par d'autres ministères et par certaines provinces. Depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, le Ministère n'a pas introduit de mesures d'exécution plus vigoureuses pour percevoir les amendes impayées, par exemple en suspendant le permis de conduire, en facturant des frais d'intérêt et de perception, ou en retenant les remboursements d'impôt sur le revenu. Nous avons remarqué que la plupart des provinces, dont l'Ontario, avaient conclu des ententes avec l'Agence du revenu du Canada pour qu'elle refuse de verser des

paiements au titre de l'impôt fédéral sur le revenu et de la TPS aux personnes qui doivent de l'argent à la Couronne, et nous croyons que le Ministère devrait envisager cette option pour percevoir les amendes imposées par un tribunal qui n'ont pas été payées.

RECOMMANDATION 7

Pour améliorer la perception des amendes impayées et accroître l'effet dissuasif des amendes, le ministère du Procureur général doit :

- procéder à une évaluation formelle des mesures d'exécution plus vigoureuses et mettre en oeuvre celles qui peuvent aider à faire payer les amendes imposées par un tribunal;
- établir des données repères qui lui permettent de comparer son taux de perception à ceux d'administrations semblables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fait des recherches sur les pratiques exemplaires de perception des amendes en vigueur dans différentes administrations afin d'éclairer ses discussions avec les municipalités partenaires et d'autres ministères sur les moyens à prendre pour rationaliser l'application de la *Loi sur les infractions provinciales*. Le Ministère continuera d'explorer la possibilité d'avoir recours à ces moyens et à d'autres mécanismes de perception des amendes, dont certains pourraient aussi s'appliquer aux amendes prévues par le *Code criminel*. Le groupe de travail sur la rationalisation de la *Loi sur les infractions provinciales* est censé finaliser ses recommandations au procureur général après les consultations avec les intervenants prévues pour l'automne 2008.

En ce qui concerne les données repères, le Ministère en établira afin de pouvoir comparer son taux de perception des amendes imposées à la suite d'infractions au *Code criminel* à ceux d'administrations semblables.

SURVEILLANCE DES TRIBUNAUX SOUS ADMINISTRATION MUNICIPALE

Comme il est mentionné plus haut, en 1999, le gouvernement a commencé à transférer aux 52 municipalités participantes les responsabilités en matière d'administration et de poursuite pour la plupart des accusations relevant de la *Loi sur les infractions provinciales* (LIP), dont la perception et la conservation des amendes connexes. La plupart des amendes transférées se rapportaient à des infractions au *Code de la route*, qui tombe sous le coup de la LIP. Depuis le transfert de ces responsabilités, les municipalités doivent payer les coûts liés à l'administration des tribunaux, aux poursuites et à la perception des amendes, et rembourser à la province les coûts associés, dont le coût des juges de paix qui président les tribunaux sous administration municipale et le coût de l'utilisation du RIII par les municipalités pour le suivi des infractions et des paiements. Aux termes des ententes de transfert conclues avec ces municipalités, le Ministère établit les normes de rendement pour les poursuites, l'administration des tribunaux et la prestation des services de soutien aux tribunaux.

Nous avons constaté qu'en général, le Ministère avait établi des procédures et des normes adéquates pour la prestation des services aux tribunaux par les municipalités et la surveillance de la conformité des municipalités à ces normes. Les contrôles comprenaient des vérifications par le Ministère et des rapports périodiques par les municipalités. Par exemple, au cours des quatre dernières années, le Ministère a vérifié les pratiques financières et opérationnelles d'environ 70 % des municipalités qui administrent des tribunaux.

Vers la fin de 2004, le Ministère a établi un Comité à représentation provinciale, municipale et judiciaire pour qu'il discute des questions liées aux tribunaux sous administration municipale. Nous avons remarqué que le Comité avait discuté de plusieurs questions liées à l'amélioration du soutien à ces tribunaux :

- En 2002, la province a transféré aux municipalités le droit de percevoir 485 millions de dollars en amendes que le Ministère n'avait pas perçues à ce moment-là et dont la plupart étaient en souffrance depuis plusieurs années. Le montant des amendes impayées a augmenté depuis. Par exemple, en 2007, les municipalités ont imposé des amendes totalisant 289 millions de dollars et perçu environ 215 millions de dollars. En décembre 2007, le total des amendes dues aux municipalités avait grimpé à plus de 900 millions de dollars.

  Les tribunaux municipaux ne peuvent appliquer que les mesures d'exécution autorisées par le Ministère. Ces mesures comprennent le recours à des agences de recouvrement et, dans le cas des amendes impayées faisant suite à des infractions au *Code de la route* – qui représentent environ 75 % des amendes impayées – la suspension du permis de conduire ou le refus de renouveler les plaques d'immatriculation du véhicule. Les municipalités se plaignent qu'il faut des mesures d'exécution plus vigoureuses pour percevoir les amendes en souffrance. Or, pour que le Ministère puisse autoriser d'autres mesures, il pourrait être nécessaire de modifier la loi et d'obtenir la collaboration d'autres ministères, dont le ministère des Transports.
- Les arriérés des tribunaux sous administration municipale découlent de l'augmentation du nombre d'accusations portées par les municipalités et du manque de juges de paix disponibles pour faire face à cette augmentation. Le nombre d'accusations en instance s'est accru de 34 % entre 2005 et la fin de 2007, pour atteindre plus de 380 000. En 2007, le Ministère a nommé 45 juges de paix additionnels à temps plein et 28 à temps partiel, et converti 19 postes de juges de paix non-présidents à des postes de juges de paix présidents à temps plein. Ces nominations ont aidé à réduire l'arriéré. Les municipalités nous ont toutefois fait savoir que le retard du Ministère à se pencher sur le problème avait eu d'importantes conséquences. Les représentants des municipalités nous ont dit qu'ils avaient dû fermer des salles d'audience et rejeter des accusations parce qu'il n'y avait pas suffisamment de ressources judiciaires pour traiter les affaires dans des délais raisonnables. Par exemple, une municipalité a indiqué qu'elle avait perdu près de 40 % du temps d'audience disponible en 2007, surtout parce qu'il n'y avait pas suffisamment de juges de paix. Une autre municipalité estimait avoir dû abandonner quelque 10 000 accusations en 2006 et 2 900 autres en 2007, les pertes de revenus potentiels s'élevant à près de 700 000 $.

Nous avons en outre constaté que le rôle de surveillance que le Ministère était censé assumer à l'égard des tribunaux sous administration municipale se limitait à la prestation des services aux tribunaux par les municipalités et aux questions financières et opérationnelles connexes. Cette surveillance ne s'étendait toutefois pas aux incidences stratégiques globales, comme l'impact de permettre aux municipalités de conserver les amendes perçues en vertu du *Code de la route* et de la LIP. Nous avons observé, par exemple, que le nombre d'accusations portées par la plupart des municipalités avait substantiellement augmenté après le transfert aux municipalités des responsabilités d'administration et de poursuite pour la plupart des accusations qui tombent sous le coup de la LIP. Nous avons notamment comparé le nombre d'accusations portées en vertu de la LIP par chaque municipalité participante, avant et après la conclusion des ententes de transfert, au nombre d'accusations portées par la Police provinciale de l'Ontario (OPP) afin de déterminer si l'introduction de nouveaux pouvoirs générateurs de revenus pourrait avoir influencé les pratiques des municipalités.

Comme le montre la Figure 11, le nombre d'accusations a augmenté de plus de 100 % dans certaines municipalités alors qu'il n'a pratiquement pas changé dans d'autres. Dans

Figure 11 : Comparaison des accusations portées par les municipalités* et l'OPP en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*, 1999 et 2007

Source des données : Ministère du Procureur général

Lieu	1999	2007	Augmentation %
Ville de Toronto	381 756	680 297	78
Municipalité régionale de York	71 360	138 922	95
Ville d'Ottawa	49 715	126 794	155
Ville de Brampton	53 038	73 022	38
Ville de Mississauga	60 870	61 788	2
Ville de Hamilton	39 711	56 460	42
Municipalité régionale de Durham	36 211	54 166	50
Municipalité régionale de Waterloo	40 889	51 596	26
Autres municipalités	282 855	357 526	26
Total – Municipalités*	**1 016 405**	**1 600 571**	**57**
OPP – Toute la province	**428 182**	**515 940**	**20**

* 52 municipalités qui administrent des tribunaux de la LIP

l'ensemble, le nombre d'accusations portées par les municipalités en vertu de la LIP a grimpé de 57 %. Par comparaison, le nombre d'accusations portées par l'OPP en vertu de la LIP a connu une hausse de seulement 20 % durant la même période. Le montant total des amendes imposées par les municipalités de toute la province a progressé de 32 %, passant de 219 millions de dollars en 1999 à 289 millions de dollars en 2007. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas fait d'analyse formelle afin de déterminer si sa décision stratégique avait substantiellement modifié les pratiques d'accusation des municipalités.

RECOMMANDATION 8

Pour aider les municipalités à administrer les tribunaux et à percevoir les amendes prévues par la *Loi sur les infractions provinciales*, le ministère du Procureur général doit s'assurer qu'un nombre suffisant de juges de paix sont nommés en temps opportun et envisager de permettre aux municipalités d'appliquer des mesures d'exécution plus vigoureuses. Dans le cadre de son rôle de surveillance, le Ministère doit aussi surveiller l'impact sur les pratiques d'accusation des municipalités de sa décision de permettre à celles-ci de conserver les revenus provenant des amendes imposées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* et du *Code de la route*.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, le Ministère a répondu aux besoins des municipalités en nommant un nombre substantiellement plus élevé de juges de paix. En 2007, pour aider à alléger les pressions sur les tribunaux de la *Loi sur les infractions provinciales*, il a aussi autorisé les municipalités à établir des régimes de sanctions administratives pécuniaires pour les infractions de stationnement.

Depuis le transfert des responsabilités associées à la *Loi sur les infractions provinciales* aux municipalités partenaires en 2002, le Ministère a lancé de nombreuses initiatives pour aider les municipalités à percevoir les amendes prévues par la *Loi sur les infractions provinciales*, notamment en contribuant à la mise au point de systèmes municipaux de paiement électronique des amendes et en permettant aux municipalités de récupérer les coûts des agences de perception. Le Ministère

continuera d'examiner la possibilité d'appliquer d'autres mécanismes d'exécution des amendes, en plus de recueillir et d'analyser les données sur les activités des tribunaux de la *Loi sur les infractions provinciales*, y compris les données sur le nombre d'accusations reçues.

Le Ministère surveille le nombre d'accusations portées chaque mois en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* devant des tribunaux municipaux de l'Ontario. La décision de porter une accusation est prise à la seule discrétion d'un agent d'exécution de la loi, et le nombre d'accusations portées dépend de beaucoup de facteurs, dont la croissance de la population, les habitudes de transport et la création de nouvelles infractions.

RAPPORTS SUR LE RENDEMENT

Les rapports adéquats sur le rendement se caractérisent par : des objectifs clairs; des mesures du rendement complètes et pertinentes; des normes et des cibles appropriées pour mesurer les résultats; des systèmes fiables pour rassembler l'information nécessaire; un mécanisme de rapport visant à communiquer à intervalles réguliers les réalisations et les aspects à corriger. Comme la responsabilité relative aux tribunaux est partagée entre la Division et la magistrature, les deux parties doivent prendre part à la production de rapports efficaces sur le rendement.

Depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, la Division a fait des progrès substantiels dans la communication au public de renseignements plus significatifs et plus complets sur les tribunaux. Le rapport annuel du Ministère contient des détails sur les ressources, les activités et les initiatives des tribunaux, des statistiques pluriannuelles sur le nombre d'affaires traitées par les tribunaux et les tendances dans le nombre d'affaires reçues et réglées et les heures de séance, ainsi que les détails de son plan quinquennal visant à accroître l'efficacité, l'efficience et l'accessibilité des tribunaux. Le plan, qui est mis à jour chaque année, établit des objectifs opérationnels et des initiatives clés pour l'atteinte de chaque but.

Le Ministère fournit aussi sur son site Web des renseignements additionnels sur les activités et initiatives des tribunaux. Par exemple, dans le cadre de sa récente stratégie Justice juste-à-temps visant à réduire l'arriéré d'affaires criminelles, il a publié des données sur les tendances dans le nombre de comparutions et le nombre de jours requis pour régler une affaire dans les palais de justice de la CJO.

En décembre 2006, la CJO a publié son premier rapport annuel pour l'année terminée le 31 décembre 2005. Le rapport annuel contient de nombreux détails sur la composition, les activités et la charge de travail de la Cour.

Notre comparaison des rapports annuels des tribunaux de l'Ontario avec ceux d'autres provinces indiquait que les rapports de l'Ontario figurent parmi les plus complets. Il est toutefois possible d'améliorer certains points pour garantir la communication au public de renseignements plus à jour et plus pertinents sur l'efficience et l'efficacité des tribunaux :

- Les modifications à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (la Loi), entrées en vigueur en janvier 2007, exigent du Ministère qu'il publie un rapport annuel sur les tribunaux dans les six mois suivant la fin de chaque exercice. Nous avons remarqué que le dernier rapport annuel publié par la Division portait sur l'exercice 2004-2005, terminé le 31 mars 2005. Nous avons reçu un rapport annuel provisoire pour 2005-2006 et 2006-2007, mais il n'avait pas encore été publié au 31 mars 2008. Les données du rapport provisoire étaient conformes à celles du dernier rapport publié.
- Les modifications à la Loi fixaient cinq objectifs précis pour l'administration des tribunaux. La Division avait établi cinq objectifs opérationnels internes en 2002-2003, mais seulement trois d'entre eux étaient assimilables aux

objectifs législatifs. La Division devrait réaligner ses objectifs sur ceux prescrits par la Loi.

- Comme il est mentionné plus haut, en juin 2008, le Ministère a, dans le cadre de sa stratégie Justice juste-à-temps, établi pour la première fois des objectifs publics de réduction de l'arriéré d'affaires criminelles dans les tribunaux de l'Ontario. Dans les rapports annuels du Ministère, ni le Ministère ni la Division n'incluent les arriérés comme mesure du rendement du Ministère par rapport à son objectif opérationnel de « traitement rapide et efficient des causes » ou de « services accessibles », et les rapports annuels restent muets sur l'importance des arriérés. Le rapport annuel 2005 de la Cour de justice de l'Ontario incluait une description et une évaluation de la tendance à la hausse du nombre d'accusations criminelles en instance et des délais moyens de traitement. Notre recherche indiquait que plusieurs États américains fournissaient eux aussi des renseignements au public sur les arriérés de leurs tribunaux.

RECOMMANDATION 9

Pour répondre aux exigences législatives et faire fond sur les progrès réalisés à ce jour dans la production de rapports publics significatifs et à jour sur le succès de son programme d'administration des tribunaux, le ministère du Procureur général doit :

- définir des indicateurs de rendement pour tous ses objectifs et toutes ses normes opérationnelles prescrits dans la loi et établis à l'interne, dont les délais d'instruction, les arriérés et les coûts de fonctionnement;
- publier son rapport annuel au public dans les six mois suivant la fin de l'exercice, comme l'exige la loi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division étudie les mesures du rendement établies par le National Center for State Courts, un organisme américain qui possède une vaste expertise en administration des tribunaux. Le Centre a développé 10 « CourTools » (outils judiciaires) à l'intention des tribunaux d'État, dont des mesures pour les délais d'instruction et les coûts de fonctionnement. La Division est à examiner ces outils afin de déterminer s'ils pourraient s'appliquer aux tribunaux de l'Ontario.

Le Ministère continuera de travailler avec la magistrature à élaborer des indicateurs de délais dans le traitement des affaires de protection de l'enfance.

Comme l'exigent les modifications à la *Loi de 2007 sur les tribunaux judiciaires*, la Division honorera son engagement à publier un rapport annuel dans les six mois suivant la fin de chaque exercice.

Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Division de l'emploi et de la formation

Contexte

La Division de l'emploi et de la formation (la Division) du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) et son réseau de fournisseurs de services offrent des programmes et des services de formation ayant pour objectifs d'aider à répondre à la demande de main-d'œuvre qualifiée, de préparer les Ontariens sans emploi à intégrer ou à réintégrer le marché du travail, d'aider les étudiants à trouver des emplois d'été et d'offrir une assistance aux travailleurs touchés par des fermetures d'entreprises ou des réaménagements importants des effectifs.

Depuis la signature de l'Entente sur le développement du marché du travail avec le gouvernement du Canada en novembre 2005, la Division s'est appliquée à intégrer les services d'emploi et de formation qui étaient anciennement offerts par le gouvernement fédéral. Aux termes de l'entente, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2007, le Ministère est devenu responsable de la gestion de plusieurs programmes appelés collectivement « prestations d'emploi et mesures de soutien » (PEMS) de l'Ontario. On compte plusieurs programmes de PEMS visant à aider les personnes admissibles à des prestations d'assurance-emploi (a.-e.) ou les chômeurs. Comme ces programmes sont conformes aux dispositions sur les prestations d'emploi de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ils sont financés à même le fonds d'a.-e.

Le gouvernement du Canada a fourni plus de 529 millions de dollars pour ces programmes en 2007-2008, ainsi que 53 millions au titre des coûts administratifs, ce qui comprend les coûts des salaires et des avantages sociaux relatifs à plus de 500 employés qui ont été mutés au Ministère. Il s'est également engagé à verser 25 millions de dollars sur trois ans pour la mise au point de nouveaux systèmes d'information à l'appui de l'exécution des programmes transférés. Un certain nombre d'ententes conclues avec des agents de prestation de services tiers ainsi qu'un système d'information existant ont aussi été transférés.

Les dépenses engagées au titre des programmes de PEMS pour le premier exercice de l'entente sont indiquées à la Figure 1.

Ces programmes doivent être incorporés aux programmes d'emploi et de formation existants que la Division offre à tous les clients, que ceux-ci soient admissibles ou non à l'a.-e., en vue d'assurer la prestation de services intégrés et améliorés liés au marché du travail aux Ontariens ainsi que la mise en place d'un système de retour au travail accéléré. L'objectif consiste à établir un système de formation et d'emploi à guichet unique afin de mieux servir les apprentis, les immigrants, les chômeurs et les jeunes qui passent de l'école au marché du travail. Ce réseau intégré est appelé Emploi Ontario. Les

Figure 1 : Dépenses engagées au titre des programmes PEMS de l'Ontario, 2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Programme	Dépenses
Services d'aide à l'emploi[1]	214,6
Développement des compétences[2]	162,7
Prestations d'aide au travail indépendant[2]	64,3
Programmes fédéraux d'apprentissage – en classe	31,9
Subvention salariale ciblée	19,3
Partenariats pour la création d'emplois[2]	14,7
Programmes fédéraux autres que les programmes de formation par l'apprentissage	12,9
Partenariats du marché du travail[1]	7,1
Supplément de revenu ciblé	1,4
Recherche et innovation[1]	0,3
Total partiel	**529,2**
frais administratifs[3]	55,8
Total	**585,0**

1. mesure de soutien
2. programme de prestations d'emploi
3. De ces frais, seulement 53 millions de dollars ont été remboursés par le gouvernement fédéral.

Figure 2 : Dépenses engagées au titre des programmes d'emploi et de formation de l'Ontario, 2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Programme	Dépenses
Connexion Emploi	132,8
Alphabétisation et formation de base	80,9
Programmes d'apprentissage*	72,1
Service d'emplois d'été	25,7
Adaptation de la main-d'œuvre, Commissions locales et autres	22,2
Total	**333,7**

* Englobent les programmes de formation en classe, le Programme d'apprentissage pour les jeunes, le Programme de préapprentissage, le Programme apprentissage-diplôme, le Fonds d'innovation en apprentissage, le Programme de prêts pour l'acquisition d'outils de travail et d'autres initiatives de formation en cours d'emploi.

dépenses relatives aux programmes existants pour 2007-2008 sont indiquées à la Figure 2.

La Division consacre maintenant plus de 900 millions de dollars tous les ans aux programmes et aux services d'Emploi Ontario, qui sont offerts par l'entremise d'un réseau de bureaux locaux et de quelque 1 200 fournisseurs de services tiers, dont des collèges communautaires, des conseils scolaires, des collèges privés d'enseignement professionnel, des centres de formation syndicaux et des organismes sans but lucratif.

Objectifs et portée de la vérification

Dans la foulée de la signature de l'Entente sur le développement du marché du travail (EDMT) avec le gouvernement du Canada et du transfert de fonds, de programmes et d'employés qui a suivi à compter du 1er janvier 2007, le Ministère s'est employé à modifier la façon dont les programmes de formation professionnelle et du marché du travail sont exécutés dans la province en apportant des changements considérables à l'organisation, aux processus et aux systèmes connexes. Nous avons donc mis l'accent, dans le cadre de notre vérification, sur deux programmes ministériels qui existaient déjà – Apprentissage, et Alphabétisation et formation de base – et deux anciens programmes fédéraux – Développement des compétences et Prestations d'aide au travail indépendant – qui n'ont pas été modifiés, mais qui pourraient l'être dans l'avenir au fur et à mesure de l'intégration des programmes et des services. Ces quatre programmes comptent pour 412 millions de dollars (environ 48 %) des dépenses de la Division de l'emploi et de la formation.

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère avait mis en place des systèmes, des procédures et des processus adéquats de gestion de ces programmes permettant :

- de veiller à ce que les services soient offerts conformément aux exigences des lois et des politiques;

- de veiller à ce que le Ministère et ses organismes de prestation offrent les programmes et services aux clients de façon économique et efficiente;
- de mesurer si les programmes atteignent leurs objectifs et de faire rapport à ce sujet.

La vérification comprenait des examens et des analyses des dossiers, des directives administratives, des politiques et des procédures du Ministère, ainsi que des entrevues avec le personnel ministériel au bureau principal et aux bureaux régionaux et locaux répartis dans la province. Notre examen du programme Développement des compétences incluait des visites à trois des quatre bureaux régionaux (Centre, Est et Ouest) et à un bureau local dans chaque région (Hamilton, Ottawa et l'Unité du développement des compétences de Toronto, y compris quatre bureaux locaux chargés de surveiller les clients du programme Développement des compétences). Les trois bureaux locaux visités exécutaient le programme par l'entremise de 20 fournisseurs de services. Dans le cadre de nos visites aux trois bureaux régionaux et aux trois bureaux locaux, nous avons examiné un échantillon de dossiers de clients. Nous avons également visité des organismes chargés de l'exécution du programme Prestations d'aide au travail indépendant afin d'examiner des dossiers et d'autres documents justificatifs, ainsi que pour interviewer le personnel. En outre, nous avons tenu compte des recommandations que nous avions formulées au sujet des programmes Apprentissage et Alphabétisation et formation de base dans notre dernière vérification de la Division de la formation et de l'emploi, en 2002.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé des objectifs, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction du Ministère et celle-ci les a acceptés. Enfin, nous avons conçu et exécuté des tests et des procédures afin de répondre à nos objectifs et critères de vérification.

Résumé

En ce qui concerne les deux programmes ministériels préexistants, Apprentissage et Alphabétisation et formation de base, bien que le Ministère ait apporté des améliorations et qu'il soit parvenu à accroître les occasions d'apprentissage et le nombre d'inscriptions ces dernières années, nous avons constaté qu'il n'avait pas aussi bien réussi pour ce qui est de s'assurer que les apprentis achèvent leur formation avec succès en vue de répondre à la forte demande de main-d'œuvre qualifiée. Des recherches indiquent que moins de la moitié des apprentis finissent leur formation. En outre, le Ministère doit chercher à savoir pourquoi la moitié de tous les apprentis échouent à leur examen final menant à l'obtention d'un certificat, même si la majorité d'entre eux réussissent la portion de leur formation qui est donnée en classe. Il est également nécessaire de déployer des efforts accrus pour réduire les inégalités concernant le financement octroyé aux fournisseurs de services chargés du programme Alphabétisation et formation de base.

En ce qui a trait aux deux programmes du gouvernement fédéral transférés le 1er janvier 2007, soit Développement des compétences et Prestations d'aide au travail indépendant, que nous avons examinés, nous avons remarqué que le Ministère devait prendre des mesures additionnelles pour veiller à ce qu'ils soient exécutés de façon uniforme et équitable à l'échelle de la province, afin que les clients se trouvant dans des situations similaires reçoivent des services et un niveau de soutien comparables peu importe où ils vivent.

Nos préoccupations relatives à chacun des programmes portent plus précisément sur les points suivants :

Apprentissage

- Les dépenses au titre des programmes d'apprentissage ont augmenté de 25 % depuis notre dernière vérification, en 2002, et le nombre d'apprentis inscrits a plus que doublé pour atteindre 109 000. Cependant, le Ministère ne dispose pas d'information suffisante sur les taux d'achèvement et d'emploi et sur les raisons expliquant pourquoi un pourcentage élevé d'apprentis ne parviennent pas à finir leur formation et à obtenir leur certificat.
- Aux bureaux locaux que nous avons visités, les conseillers en formation étaient préoccupés par leur incapacité d'effectuer plus qu'un petit nombre seulement de visites de surveillance aux employeurs et aux fournisseurs de formation en classe, le cas échéant, pour vérifier si ceux-ci se conformaient aux contrats d'apprentissage et aux ententes de service. Ils ont mentionné que leur priorité absolue consistait à atteindre les objectifs d'inscriptions à des programmes d'apprentissage, et qu'on s'efforçait dans une trop grande mesure de faire en sorte que des gens s'inscrivent, au lieu d'essayer d'accroître le nombre d'apprentis parvenant à obtenir leur certificat.
- Le Ministère ne s'était pas doté de stratégies visant à augmenter les inscriptions pour les métiers spécialisés faisant l'objet d'une forte demande. Ces dernières années, la majeure partie de l'augmentation des inscriptions à des programmes d'apprentissage s'est produite dans le secteur des services, qui est en expansion et comprend notamment les métiers relatifs aux centres d'appel et au service à la clientèle.
- Les métiers qui sont agréés pour des raisons de sécurité dans les lieux de travail et de sécurité publique doivent faire l'objet d'une surveillance efficace et d'une application des lois et règlements pertinents pour dissuader les personnes ne possédant pas les titres de compétences requis de travailler dans ces métiers. La plus grande partie de la responsabilité concernant l'application des lois et règlements a été déléguée aux inspecteurs des lieux de travail du ministère du Travail, qui ont accru leurs activités d'application depuis notre dernière vérification, particulièrement dans l'industrie de la construction. Cependant, le Ministère n'a pas coordonné de façon adéquate ses efforts avec le ministère du Travail et d'autres ministères et organismes chargés de veiller au respect des lois et règlements en matière de sécurité en vue de garantir une application efficace dans d'autres secteurs, tels que les métiers du secteur de la force motrice (entretien des véhicules et du matériel).

Développement des compétences et Prestations d'aide au travail indépendant

- Nous avons constaté un manque d'uniformité, confirmé par de récents examens ministériels internes, dans la façon dont les bureaux locaux déterminent le niveau de soutien devant être fourni. En ce qui concerne le programme Prestations d'aide au travail indépendant, les décisions concernant les clients qu'il faut soutenir manquent également d'uniformité. Des clients se trouvant dans des situations financières similaires peuvent recevoir des montants sensiblement différents pour la poursuite de leur formation ou le démarrage de leur entreprise. On n'offrait pas d'orientation précise aux bureaux locaux et on ne les surveillait pas en vue de s'assurer du caractère approprié de leurs processus de supervision.
- Bien que nous ayons relevé certains contrats d'apprentissage conclus avec des clients dans le cadre du programme Développement des compétences qui coûtaient plus de 50 000 $ au Ministère et qui n'étaient pas nécessairement conformes aux objectifs du programme, nous avons constaté que de récentes mesures prises par le Ministère contribuaient à atténuer certaines incohérences ainsi qu'à réduire le nombre de contrats à coût élevé qui

étaient conclus. Il faut toutefois améliorer la surveillance visant à s'assurer que les participants achèvent leur formation avec succès et satisfont aux exigences du programme.

- Aux termes de l'Entente sur le développement du marché du travail, le Ministère s'est engagé à respecter des cibles de rendement concernant les programmes transférés, comme le nombre de prestataires d'assurance-emploi (a.-e.) qui ont recommencé à travailler et les économies au compte d'a.-e. Cependant, les renseignements sur l'efficacité des programmes étaient toujours insuffisants, notamment l'information indiquant si les clients continuaient de travailler dans le domaine pour lequel ils avaient été formés et si les bénéficiaires du programme Prestations d'aide au travail indépendant parvenaient à assurer la survie de leur nouvelle entreprise.

Alphabétisation et formation de base

- Le Ministère a réalisé certains progrès depuis 2002 en réduisant les inégalités dans le financement octroyé aux fournisseurs de services. Nous avons toutefois constaté que de nombreux fournisseurs qui utilisaient pratiquement la totalité de leurs fonds ne parvenaient quand même pas à fournir les heures de service approuvées, et dans une mesure importante dans certains cas. Le Ministère doit mettre en place un modèle de financement qui tienne compte des résultats des apprenants et qui assure une meilleure correspondance entre le financement et les niveaux de services offerts.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère constate que le rapport est équilibré, et il accueille favorablement l'examen et les conclusions du vérificateur général. Il se fondera sur les recommandations pour améliorer ses activités relatives tant au travail en cours qu'à celui qu'il entreprendra à l'avenir.

Le Ministère comprend l'importance cruciale du rôle que jouent la connaissance et les compétences pour ce qui est de répondre aux aspirations des Ontariens et aux besoins des employeurs de l'Ontario. Une main-d'œuvre qualifiée et hautement instruite constitue un avantage économique clé et améliore la position de l'Ontario en tant que destination mondiale de choix sur le plan de l'investissement.

Le Ministère s'emploie à élaborer une stratégie en matière de connaissances et de compétences – en vue de fournir un cadre et des objectifs généraux visant à orienter les investissements futurs du Ministère dans l'éducation et la formation après l'école secondaire – qui englobe l'éducation postsecondaire, l'alphabétisation des adultes et la formation axée sur des compétences, y compris l'apprentissage.

Le Ministère prendra une mesure décisive en vue de promouvoir les métiers spécialisés et de moderniser le système d'apprentissage en proposant au printemps 2009 un projet de loi qui, s'il est adopté, permettra de créer l'Ordre des métiers. Le Ministère convient également qu'il est nécessaire d'agir pour veiller à ce que les apprentis achèvent leur formation avec succès, et il prend des mesures à cette fin.

Emploi Ontario (EO), lancé en novembre 2006, constitue le réseau intégré de la province en matière d'emploi et de formation. Le réseau EO offre un large éventail de services, dont de nombreux services récemment transférés du gouvernement fédéral, visant à aider les personnes, où qu'elles vivent en Ontario, à intégrer ou à réintégrer le marché du travail, à améliorer leurs aptitudes professionnelles ou encore à se trouver un meilleur emploi.

Le Ministère s'affaire à intégrer et à remanier les anciens programmes fédéraux et provinciaux. Depuis le transfert des programmes fédéraux, on a mis l'accent sur la prestation ininterrompue des services aux clients et sur la continuité des activités. Un nouveau modèle de service d'emploi a été conçu, et le Ministère

veille à transformer la formation axée sur des compétences en Ontario.

Parallèlement à ses consultations exhaustives auprès des intervenants, le Ministère se fondera sur le rapport du vérificateur général pour poursuivre la transformation. Il reconnaît que certains domaines doivent être renforcés, et les recommandations l'aideront à apporter les améliorations requises. Ces changements contribueront à faire en sorte que la transformation d'EO permette de répondre aux besoins des clients, de la collectivité et des intervenants.

Constatations détaillées de la vérification

PROGRAMME APPRENTISSAGE

Le programme Apprentissage relève de deux lois : la *Loi sur la qualification professionnelle et l'apprentissage des gens de métier* (1990), qui régit 33 métiers du secteur de la construction, et la *Loi de 1998 sur l'apprentissage et la reconnaissance professionnelle*, qui régit le secteur industriel/manufacturier, le secteur de la force motrice (entretien des véhicules et du matériel) et le secteur des services. Chacune des lois établit les exigences particulières relatives à la réussite de l'apprentissage ainsi que les rôles du Ministère et de l'industrie. Les deux lois stipulent également que certains métiers agréés ne peuvent être pratiqués que par des apprentis inscrits ou des personnes détentrices d'un certificat de qualification professionnelle. Le certificat de qualification professionnelle est facultatif pour tous les autres métiers.

L'apprentissage consiste en un modèle de formation en milieu de travail qui combine la formation en cours d'emploi (environ 90 % du processus d'apprentissage) et la formation en classe (environ 10 % du processus d'apprentissage). La durée d'un apprentissage peut aller de deux à cinq ans, et durant cette période, l'apprenti doit habituellement achever au moins trois sessions de formation en classe.

Chaque apprenti signe soit un contrat d'apprentissage enregistré, soit un contrat d'apprentissage (tout dépendant du métier) avec l'employeur, aux termes duquel celui-ci doit aider l'apprenti à acquérir une expérience de travail et les compétences relatives au métier. Une fois le contrat signé et transmis au Ministère, l'apprenti est officiellement inscrit. Une personne qui a satisfait avec succès aux exigences en matière d'apprentissage reçoit un certificat d'apprentissage. Pour certains métiers, l'apprenti doit également réussir un examen particulier menant à l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle. Une personne ayant satisfait à toutes les exigences et obtenu un certificat de qualification professionnelle ou un certificat d'apprentissage (ou les deux) concernant un métier particulier devient un compagnon d'apprentissage.

Le Ministère compte 100 conseillers en formation, répartis dans 26 bureaux locaux à l'échelle de la province, qui offrent des services tels que l'inscription des apprentis et la consultation des fournisseurs de formation et de quelque 34 600 employeurs.

Évolution de la situation depuis notre dernière vérification

Ces dernières années, on s'est grandement efforcé d'accroître les possibilités d'apprentissage en vue de remédier aux graves pénuries de main-d'œuvre qualifiée touchant certains secteurs de l'économie de l'Ontario. Depuis 2001-2002, les dépenses ministérielles au titre de l'apprentissage ont augmenté de 25 %, passant de 81 millions de dollars à 101 millions. En juin 2008, le nombre de métiers actifs était passé de 136 (dont 20 nécessitant un certificat de qualification professionnelle) à 153 (dont 21 pour lesquels le certificat de qualification professionnelle est facultatif), soit une augmentation de 12 %, et le nombre d'apprentis inscrits avait plus que doublé (passant de 52 000 à 109 000). Le gouvernement s'est engagé à faire en sorte que

les inscriptions annuelles augmentent d'un autre 25 % de sorte qu'elles se chiffrent à 32 500 d'ici 2011-2012.

Le Ministère a également revu huit des neuf métiers pour lesquels nous avions jugé que les normes, les programmes d'études et les examens en matière de formation étaient considérablement désuets dans notre *Rapport annuel 2002*.

Bien que des progrès aient été réalisés, il y a toujours un certain nombre de domaines où d'autres améliorations sont requises pour veiller à ce que l'apprentissage permette de répondre efficacement aux besoins en travailleurs qualifiés sur le marché du travail.

Suivi des taux d'achèvement

Comme nous l'avions mentionné dans notre dernier rapport en 2002, le fait d'accroître le nombre d'apprentis inscrits ne permettra pas de combler la demande de travailleurs qualifiés si les apprentis n'achèvent pas leurs programmes et n'acquièrent pas la formation et les compétences qu'exige le marché du travail. Par conséquent, le Ministère doit disposer de renseignements sur les taux d'achèvement des programmes d'apprentissage et les taux d'emploi ayant trait à la main-d'œuvre en demande sur le marché du travail. Le Ministère a reconnu ce fait et s'est engagé à mettre en œuvre des mesures de rendement axées sur les résultats en janvier 2004, pour ensuite rendre compte publiquement des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs, ce qui comprenait les taux d'achèvement des programmes d'apprentissage et les taux d'emploi.

Le Ministère avait amorcé un projet visant à déterminer la meilleure façon de calculer et de suivre les taux d'achèvement des programmes d'apprentissage, mais il n'a jamais été mené à terme. En 2005, le Ministère a entrepris la mise en œuvre d'un système de gestion du rendement et d'amélioration continue en vue de renforcer le système d'apprentissage en milieu de travail. Les principales priorités et mesures de rendement devaient porter sur les inscriptions d'apprentis, l'achèvement des programmes et la satisfaction des clients. Cependant, le Ministère n'a communiqué jusqu'ici que le nombre d'inscriptions annuelles d'apprentis; il n'a publié aucun autre renseignement utile sur le rendement relatif au programme.

Étant donné l'absence de données ministérielles sur les taux d'achèvement des programmes d'apprentissage en Ontario, nous avons consulté des données disponibles sur les taux d'achèvement au Canada et en Ontario, produites par des organismes de recherche. Selon une étude réalisée en 2005 par le Centre d'étude des niveaux de vie, les inscriptions à des programmes d'apprentissage ont considérablement augmenté au cours des 25 dernières années, mais le nombre d'apprentis achevant leur programme n'a pas crû de façon proportionnelle; il a, dans les faits, diminué. Le Centre a indiqué un taux d'achèvement de 39 % à l'échelle du Canada en 2005, alors qu'il était de 63 % en 1982. Il a également révélé que l'Ontario, avec un taux de 32 %, se classait au troisième rang sur les 10 provinces au chapitre des taux les plus bas. À titre de comparaison, le taux d'achèvement le plus élevé au Canada, affiché par le Manitoba, se situait à 61 %.

Le rapport indiquait que ces taux d'achèvement sont beaucoup moins élevés que les taux obtenus pour d'autres types d'études postsecondaires. Le secteur des métiers de la construction et celui des métiers de l'alimentation et des services ont affiché les taux d'achèvement les plus bas, soit 31 % et 34 % respectivement (les métiers de charpentier, de plâtrier, de couvreur, de cuisinier et de conducteur d'équipement lourd étaient particulièrement touchés). Les métiers ayant les taux d'achèvement les plus élevés étaient ceux d'électricien industriel, de ferronnier, de mécanicien industriel et de conducteur de grue mobile.

Statistique Canada a entrepris deux projets de recherche, publiés en 2007 et en 2008, visant à évaluer les taux d'achèvement des apprentis qui s'étaient inscrits en 1992 et en 1993 dans trois provinces : le Nouveau-Brunswick, l'Alberta et l'Ontario. L'étude de Statistique Canada, pour laquelle on a utilisé une méthode différente de celle

employée par le Centre d'étude des niveaux de vie pour déterminer les taux d'achèvement, a montré que ces taux étaient de 59 % en Alberta, de 50 % en Ontario et de 47 % au Nouveau-Brunswick. Elle a également indiqué que les métiers de la construction affichaient les taux d'achèvement les plus bas.

Il est important de faire le suivi des taux d'achèvement, mais il importe tout autant de déterminer les raisons pour lesquelles les apprentis ont échoué leur formation ainsi que l'étape à laquelle ils ont failli. Or, la dernière enquête du Ministère auprès des apprentis et des compagnons d'apprentissage visant à savoir pourquoi ils avaient abandonné prématurément leur programme d'apprentissage remonte à 1997. Les trois raisons les plus citées étaient que les possibilités d'emploi étaient limitées ou qu'il s'agissait d'un emploi précaire, qu'ils n'avaient pas aimé le travail ou le métier et avaient décidé de chercher un autre emploi, et que la formation n'était pas appropriée.

En 2005, la Table de concertation pour la formation en apprentissage a été mise sur pied en vue de réunir divers intervenants du système d'apprentissage. Le comité a proposé plusieurs stratégies afin d'améliorer les taux d'achèvement, notamment :

- veiller à ce que la formation en classe soit pertinente, actuelle et d'une durée appropriée;
- veiller à ce que les examens soient adéquats;
- améliorer le suivi et la surveillance des apprentis au fur et à mesure de leur progression dans le programme qu'ils suivent, et offrir des mesures de soutien telles que du counseling et de la formation additionnelle, au besoin;
- mettre en œuvre un programme visant à aider les employeurs à être de bons formateurs et à améliorer la corrélation entre le contenu de la formation en milieu de travail et celui de la formation en classe.

Malgré les progrès qu'il a réalisés concernant l'augmentation des inscriptions à des programmes d'apprentissage, le Ministère ne recueille pas encore systématiquement les renseignements dont il a besoin pour améliorer l'efficacité du système d'apprentissage, c'est-à-dire l'information sur les sujets suivants : le genre de personnes qui s'intéressent à un métier donné; les facteurs qui contribuent à l'achèvement des programmes d'apprentissage; comment se débrouillent les apprentis après avoir achevé leur formation; les métiers qui affichent de bas taux d'achèvement et les raisons qui expliquent ces taux.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux faire en sorte que les apprentis achèvent leur formation et contribuent à combler la demande de travailleurs qualifiés sur le marché du travail, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- mesurer et suivre les taux d'achèvement des programmes d'apprentissage et les taux d'emploi, à l'aide de méthodes permettant d'effectuer des comparaisons entre les métiers et des comparaisons au fil du temps, ainsi que réaliser des analyses comparatives avec d'autres administrations;
- évaluer périodiquement les raisons pour lesquelles les apprentis n'achèvent pas leur formation, et élaborer des stratégies visant à remédier à ces situations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation. Il a pris des mesures afin d'accroître les taux d'achèvement des programmes d'apprentissage, notamment en faisant passer les examens d'obtention de certificat à la dernière période de formation en classe, en offrant des cours préalables aux examens et en étudiant la possibilité de prolonger la durée de la formation en classe. Récemment, dans le budget de 2008, le gouvernement s'est engagé à augmenter les taux d'achèvement des programmes d'apprentissage. Il déterminera une base de référence et établira des cibles d'achèvement, qui seront haussées graduellement en se fondant sur l'amélioration continue.

Nous utiliserons les résultats de l'Enquête nationale auprès des apprentis pour déterminer les raisons expliquant le non-achèvement des programmes et donner forme à nos interventions visant à régler ces situations.

Surveillance de la qualité et de la conformité des programmes

Formation en cours d'emploi

Pour que les programmes permettent de combler la demande de main-d'œuvre qualifiée, il est essentiel d'effectuer une surveillance efficace de la qualité de la formation offerte par les employeurs et les fournisseurs de formation en classe. La surveillance effectuée en temps opportun et de manière continue peut aussi accroître les probabilités que les apprentis achèvent leur programme et obtiennent leur certificat. Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas élaboré de politique concernant la surveillance de la formation en milieu de travail et en classe. Le Ministère ne s'est toujours pas doté de politiques visant à fournir une orientation aux conseillers en formation, bien que ceux-ci soient tenus de surveiller la conformité aux exigences réglementaires.

En 2005, le Ministère a mentionné qu'il prenait des mesures pour améliorer la qualité des programmes d'apprentissage et la responsabilisation à l'égard de l'apprentissage. Les conseillers en formation du Ministère devaient surveiller chaque contrat d'apprentissage conclu entre un employeur et un apprenti pour veiller à ce que la formation en cours d'emploi satisfasse aux normes de l'industrie établies pour chacun des métiers. Les bureaux locaux devaient quant à eux se concentrer sur les inscriptions, sur la consultation et le counseling des apprentis jusqu'à l'obtention du certificat, et sur l'établissement de l'horaire de la formation en cours d'emploi et la surveillance de celle-ci. Le Ministère voulait également mesurer la satisfaction des clients à l'égard des services fournis par les conseillers en formation.

Cependant, aux bureaux locaux que nous avons visités, les conseillers en formation étaient préoccupés par leur incapacité d'effectuer plus qu'un petit nombre seulement de visites de surveillance aux employeurs et aux fournisseurs de formation en classe, le cas échéant, pour vérifier si ceux-ci se conformaient aux contrats d'apprentissage et aux ententes de service. Tous les conseillers que nous avons interrogés ont mentionné que leur priorité absolue consistait à atteindre les objectifs d'inscriptions à des programmes d'apprentissage, et qu'on insistait trop sur la quantité et pas assez sur la qualité.

Les conseillers en formation s'inquiétaient également du fait que la charge de travail sans cesse croissante ne laissait plus de temps pour travailler avec les apprentis ou les employeurs existants. Étant donné que le nombre de conseillers en formation (100) n'a pas changé depuis notre dernière vérification alors que le nombre d'inscriptions a quant à lui augmenté, la charge de travail liée aux clients a presque doublé ces dernières années, de sorte que chaque conseiller est responsable de 900 à 1 000 apprentis environ en moyenne. C'était donc principalement aux apprentis qu'il incombait d'achever leur formation en classe et de communiquer avec leur conseiller en cas de difficultés.

De nombreux conseillers en formation ont mentionné qu'une communication suivie avec les apprentis était nécessaire pour les encourager à achever leur programme, et que ceux-ci se plaignaient souvent des longs intervalles entre les visites. La diminution du temps consacré à la surveillance ou à la communication avec les apprentis pourrait expliquer en partie les bas taux d'achèvement.

Les conseillers ont également indiqué que le fait d'offrir des services de mauvaise qualité aux employeurs nuit à la bonne marche du programme, surtout en ce qui concerne les métiers non agréés, en raison des taux d'achèvement qui sont plus bas pour ces métiers que pour les métiers agréés. Compte tenu du nombre réduit de visites chez les employeurs, les apprentis assument dorénavant

l'entière responsabilité d'obtenir la formation dont ils ont besoin pour satisfaire aux normes. Le personnel sur le terrain est d'avis qu'une surveillance plus fréquente et plus ciblée leur permettra également d'accroître le nombre d'inscriptions, car ils visiteront plus de lieux de travail et rencontreront donc plus d'apprentis potentiels.

Étant donné le peu de surveillance dont font l'objet les employeurs, il est difficile d'évaluer la qualité de la formation que reçoivent les apprentis. Les conseillers en formation ont mentionné que les apprentis inscrits dans un métier aux termes de la *Loi de 1998 sur l'apprentissage et la reconnaissance professionnelle* sont tenus de satisfaire aux normes de formation, mais que c'est aux employeurs qu'il incombe de veiller à ce que les apprentis soient en mesure de respecter toutes les exigences en matière de formation. En général, les apprentis n'essaient pas de passer l'examen relatif à un métier avant d'avoir reçu l'approbation de l'employeur concernant toutes les exigences liées aux normes de formation, car le contenu des examens est en grande partie fondé sur ces exigences. Toutefois, si l'on en juge par le bas taux de réussite aux examens (cette question est abordée plus loin), il y a peut-être lieu de s'interroger sur la qualité de la formation en cours d'emploi qui est offerte.

Formation en classe et soutien offert pour les examens

Le Ministère finance 65 fournisseurs de formation (24 collèges et 41 centres de formation parrainés par des syndicats ou des employeurs) chargés d'offrir la portion en classe des programmes d'apprentissage. Les conseillers en formation du Ministère sont tenus de surveiller la qualité de la formation en classe et de s'assurer qu'elle satisfait aux normes de l'industrie, et ce, pour chaque métier.

Bien que les conseillers en formation scrutent les résultats de chaque apprenti figurant sur leurs listes de clients et puissent constater l'existence de problèmes concernant un programme ou un fournisseur particulier, le Ministère n'examine pas les taux de réussite en classe en fonction de chaque programme ou fournisseur de formation. Un tel examen peut montrer où se trouvent les écarts importants et faire ressortir les éléments qui pourraient constituer des problèmes ou des pratiques exemplaires.

Par exemple, nous avons constaté que le taux de réussite global relatif aux programmes de formation en classe était d'environ 90 % pour les trois derniers exercices, et qu'il variait de 100 % à aussi bas que 65 % dans le cas d'un collège et que 61 % dans le cas d'un fournisseur de formation privé. Plusieurs fournisseurs de formation privés ont affiché des taux de réussite avoisinant les 100 % pour plus de 2 500 apprentis durant cette période. Cependant, ces cinq dernières années, le taux de réussite à l'examen d'obtention du certificat de qualification professionnelle n'a été que de 50 % environ. Pour les métiers de technicien en montage de lignes électriques et de technicien en réfrigération, par exemple, le taux de réussite concernant la formation en classe était de près de 100 %, mais le taux de réussite à l'examen d'obtention du certificat de qualification professionnelle se situait seulement aux alentours de 65 %. Il semble que la corrélation soit faible entre la réussite en classe et la réussite à l'examen d'obtention du certificat de qualification professionnelle. La Table de concertation pour la formation en apprentissage a également abordé cette question, et elle s'est demandé si l'on examinait les bons éléments et si la durée des programmes en classe était assez longue pour garantir la réussite des apprentis.

Nous avons aussi constaté que les taux de réussite des apprentis ontariens figuraient parmi les plus bas au pays. Par exemple, en ce qui concerne les métiers spécialisés pour lesquels on fait passer des examens interprovinciaux, l'Ontario s'est classé neuvième sur l'ensemble des provinces pour trois des cinq principaux métiers, et huitième pour les deux autres métiers.

L'écart important entre le taux de réussite de plus de 90 % pour la formation en classe et le taux d'environ 50 % pour l'examen d'obtention du certi-

ficat de qualification pourrait s'expliquer en partie par le fait qu'une grande portion du contenu de l'examen repose sur la formation donnée en cours d'emploi, qui constitue 90 % des programmes d'apprentissage. Il semble donc que la réussite dépende davantage de la qualité de la formation en cours d'emploi, qui n'a pas fait l'objet d'une surveillance de la part du Ministère. Nous croyons comprendre également que les autres provinces ont mis en place des mesures additionnelles de soutien afin d'aider les candidats à réussir l'examen. Par exemple, toutes les autres provinces offrent une formation en classe de plus longue durée aux apprentis. La Table de concertation pour la formation en apprentissage a recommandé que le Ministère élabore et mette en œuvre des cours visant à préparer les personnes en vue de l'obtention du certificat. Elle a aussi fait une suggestion selon laquelle les conseillers en formation pourraient obtenir des renseignements utiles auprès des candidats ayant obtenu de très bons résultats à l'examen et utiliser cette information pour aider les autres apprentis qui se préparent à passer l'examen.

L'Industry Training Authority (ITA) de la Colombie-Britannique est responsable de l'apprentissage dans cette province et effectue tous les ans une enquête auprès des apprentis ayant achevé leur formation technique ou en classe au sujet de la qualité de la formation reçue. Les résultats de l'enquête sont publiés pour les programmes sélectionnés. Elle mène aussi une enquête auprès des apprentis qui ont achevé la dernière année de leur apprentissage technique concernant leur expérience en milieu de travail et leur emploi. L'Alberta effectue également une enquête auprès des diplômés des programmes d'apprentissage et fait rapport tous les deux ans sur les taux d'emploi et les taux de satisfaction à l'égard de la formation reçue en classe et en cours d'emploi.

RECOMMANDATION 2

Pour mieux garantir la qualité de la formation et du soutien offerts aux apprentis afin que ceux-ci achèvent leur programme avec succès, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- examiner ses besoins en ressources dans les bureaux locaux et les charges de travail, en vue de permettre aux conseillers en formation d'effectuer un nombre suffisant de visites en temps opportun aux employeurs et aux fournisseurs de formation en classe et d'offrir un meilleur soutien aux apprentis dont ils sont responsables;
- surveiller les taux de réussite concernant la formation en classe pour chacun des programmes et des fournisseurs de formation et les comparer aux taux de réussite aux examens d'obtention du certificat, et examiner les raisons expliquant les écarts importants;
- mener périodiquement des enquêtes auprès des apprentis au sujet de leur satisfaction à l'égard de la qualité de la formation reçue en classe et en cours d'emploi et de toute autre mesure additionnelle de soutien offerte par le Ministère;
- examiner les pratiques employées dans d'autres administrations ayant efficacement permis d'améliorer les taux de réussite aux examens, et mettre en œuvre les pratiques exemplaires relevées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec la recommandation. À la suite de la publication du rapport Armstrong sur l'accréditation obligatoire pour les métiers (voir la section Application des lois et règlements concernant les métiers agréés), le gouvernement de l'Ontario a annoncé son intention de créer l'Ordre des métiers, qui contribuera à moderniser le système d'apprentissage et d'obtention d'un certificat afin qu'il soit mieux adapté aux besoins économiques, améliorera la

qualité de l'apprentissage et permettra l'élargissement du système. Si le projet de loi est adopté par l'Assemblée législative, l'Ordre des métiers pourra recueillir des renseignements tels que les taux de réussite concernant la formation en classe, les taux d'achèvement et d'autres données sur l'apprentissage à l'appui des pratiques exemplaires.

Le Ministère a récemment reçu l'approbation requise concernant l'embauche d'employés sur le terrain additionnels, et le recrutement est en cours. En outre, le Ministère s'emploie à achever l'élaboration de stratégies régionales en matière d'inscriptions aux programmes d'apprentissage et d'achèvement des programmes qui permettront d'accroître les activités de surveillance.

Le Ministère effectue à l'heure actuelle un examen et un remaniement du processus opérationnel du programme Apprentissage. La simplification des pratiques administratives et la maximisation de l'utilisation de l'application de soutien à l'apprentissage permettront aux conseillers en emploi et en formation de se concentrer sur l'exécution de leurs tâches ayant trait à la surveillance de la qualité de la formation et à l'augmentation des taux d'achèvement.

Nous continuerons de participer à l'Enquête nationale auprès des apprentis et veillerons à ce que les questions ayant trait à la satisfaction des apprentis soient incluses.

Nous élargirons la pratique consistant à faire passer les examens d'obtention de certificat à la dernière période d'apprentissage en classe, et veillerons à ce que des cours préalables aux examens soient offerts, fondés sur les leçons apprises d'autres administrations.

Mesures visant à remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée

L'accroissement des inscriptions à des programmes d'apprentissage pour aider à remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée a été l'une des principales priorités du Ministère ces dernières années. Selon le Ministère, le nombre d'inscriptions annuelles à des programmes d'apprentissage est passé de 19 000 à 26 000 entre 2003-2004 et 2007-2008 (une augmentation de 37 %); cela représente une hausse de 64 % par rapport à notre dernière vérification en 2002.

Certaines mesures ont été prises afin d'accroître le nombre d'inscriptions, notamment l'élargissement du nombre de métiers pour lesquels des programmes d'apprentissage sont offerts. Le Ministère a ajouté 20 nouveaux métiers ces cinq dernières années, ce qui porte le nombre total de métiers à 153, répartis dans quatre secteurs : la construction, le secteur industriel, les services et la force motrice.

Nous avions mentionné dans notre rapport de 2002 que de nombreuses provinces, y compris l'Ontario, éprouvaient un problème commun, soit la difficulté d'élargir le système d'apprentissage au-delà des métiers traditionnels, tels que ceux liés aux secteurs de la construction et de l'automobile, afin d'y inclure des emplois moins classiques et à la croissance plus rapide, comme ceux ayant trait aux affaires et au commerce, aux sciences de la santé, aux sciences naturelles et aux sciences sociales. En fait, la hausse la plus importante a été constatée dans les métiers relatifs au secteur des services, pour lesquels le nombre d'inscriptions a augmenté de 55 % ces deux dernières années. Bien que ces progrès soient encourageants, les résultats concernant certains des nouveaux métiers ont été variables. Par exemple, une certaine partie de l'augmentation s'est produite dans des domaines non traditionnels, notamment les métiers relatifs aux centres d'appel, qui ont été ajoutés en 2005-2006. Au cours des trois derniers exercices, les trois métiers liés aux centres d'appel ont enregistré à eux seuls 8 300 inscriptions. Cependant, 30 % des apprentis ont dû interrompre leur programme en 2007-2008, en raison de la résiliation d'un important contrat de formation. Bon nombre des conseillers en formation que nous avons interrogés ont mentionné qu'en ce qui concerne les métiers relatifs aux centres d'appel, l'emploi est très volatil,

et que beaucoup d'apprentis abandonnent dans les six premiers mois d'emploi.

L'inclusion de ces nouveaux métiers a contribué à combler les besoins du marché du travail dans certains secteurs, mais elle n'a pas permis de remédier à la pénurie de travailleurs qualifiés signalée à grande échelle par les porte-parole des syndicats et des employeurs et les groupes d'intervenants. Différents organismes ont constaté des pénuries de main-d'œuvre qualifiée pour un certain nombre de métiers très demandés, notamment les plombiers, les électriciens industriels et en construction, les monteurs de conduites de vapeur, les maçons, les tôliers, les mécaniciens en électronique et les débosseleurs de carrosseries d'automobiles. Ces deux dernières années, les inscriptions relatives aux métiers de la construction ont crû de 17 %, tandis que celles relatives aux métiers du secteur de la force motrice et du secteur industriel n'ont que très peu augmenté.

Nous avons examiné les résultats des trois dernières années concernant les inscriptions, l'obtention de certificat et la présence en classe pour tous les métiers. Nous avons constaté un déclin important pour certains métiers du secteur industriel. Par exemple, les inscriptions relatives au métier de mouliste ont diminué. Les inscriptions concernant le métier de machiniste général sont demeurées stables, mais le nombre d'inscrits assistant aux cours en classe et obtenant le certificat d'apprentissage ou de qualification professionnelle a chuté de façon importante. L'achat de places de formation en classe a diminué de près de 50 % pour le métier de machiniste général, et de plus de 75 % pour celui de mouliste.

RECOMMANDATION 3

Pour faire en sorte que les programmes d'apprentissage permettent de combler plus efficacement la demande en travailleurs qualifiés, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit concevoir des stratégies visant à attirer des apprentis vers les métiers faisant l'objet d'une forte demande et à les aider à achever leur formation avec succès.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec la recommandation. En réponse aux recommandations découlant de l'Examen de l'accréditation obligatoire, le gouvernement entend faire adopter un projet de loi autorisant l'établissement de l'Ordre des métiers. Si le projet de loi est adopté par l'Assemblée législative, l'Ordre des métiers ainsi créé fera la promotion des métiers spécialisés et veillera à ce que les apprentis reçoivent une formation appropriée. L'Ordre des métiers haussera le statut des métiers et sera en mesure de rassembler les données permettant de cibler les métiers faisant l'objet d'une forte demande.

Application des lois et règlements concernant les métiers agréés

Aux termes de la *Loi sur la qualification professionnelle et l'apprentissage des gens de métier* et de la *Loi de 1998 sur l'apprentissage et la reconnaissance professionnelle*, 21 métiers des secteurs de la construction, de la force motrice et des services ont été désignés comme des métiers ne pouvant être pratiqués que par des compagnons d'apprentissage ou des apprentis inscrits détenteurs d'un certificat. Les métiers agréés comprennent des emplois tels que technicien de l'automobile et électricien en construction. Pour assurer la protection des consommateurs et la sécurité dans les lieux de travail, il importe que les travailleurs pratiquant de tels métiers soient qualifiés et qu'ils aient reçu la formation appropriée.

Les deux lois susmentionnées autorisent le Ministère à inspecter les lieux de travail pour s'assurer que seules les personnes qualifiées pratiquent les métiers agréés. En 1993, le Ministère a délégué le pouvoir d'appliquer les exigences d'attestation pour 20 de ces métiers au ministère du Travail (MT). Le Règlement 572/99 pris en application de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* donne aux inspecteurs du MT le pouvoir de déterminer s'il y a conformité aux dispositions des deux lois qui

portent sur les métiers agréés. Le personnel sur le terrain du Ministère a indiqué que le MT avait accru ses inspections ces trois dernières années, particulièrement dans les chantiers.

En août 2007, le Ministère a chargé Tim Armstrong, qui a été sous-ministre au MT et à l'ancien ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, de procéder à un examen de l'élargissement de l'accréditation obligatoire pour les métiers. M. Armstrong a indiqué dans son rapport publié en avril 2008 que les exigences relatives à l'accréditation obligatoire ne pourront être pleinement efficaces, à moins qu'il y ait des mécanismes exhaustifs d'application s'accompagnant de sanctions significatives afin de prévenir la violation généralisée des lois. L'assurance que les personnes pratiquant un métier régi par les deux lois sont dûment qualifiées constitue l'un des principaux domaines nécessitant la prise de mesures en matière d'application. Il a également mentionné que la plupart des intervenants voient l'application des lois et règlements comme un enjeu majeur, et que même si l'on accroît de façon importante le nombre d'inspecteurs du MT, cette application demeurera un énorme défi à relever en raison du nombre de lieux de travail et de l'étendue géographique visée.

Selon le rapport de Tim Armstrong, les inspecteurs du MT ont émis 2 847 ordonnances en vertu du Règlement 572/99 depuis 2004, principalement dans le secteur de la construction; 945 d'entre elles étaient destinées à des entrepreneurs-électriciens. Le nombre d'ordonnances émises augmente de façon constante tous les ans. Le MT prévoyait accroître les mesures d'application des lois et règlements à l'échelle de la province concernant les métiers de l'électricité et de la démolition à l'été 2008.

Les conseillers en formation ont toutefois mentionné qu'il arrivait rarement que le MT communique avec eux pour qu'ils inscrivent une personne pratiquant illégalement un métier du secteur de la force motrice. Durant leurs propres visites de lieux de travail du secteur de la force motrice, les conseillers en formation ont relevé des cas où des travailleurs sans permis effectuaient illégalement un travail lié à un métier agréé. Ils ont aussi indiqué qu'il est difficile d'appliquer efficacement les lois et règlements dans le secteur de la force motrice, parce que le travail est souvent réparti en plusieurs lieux et que l'industrie n'a pas plaidé en faveur de l'accroissement des activités d'application, comme l'a fait le secteur de la construction.

Le ministère des Transports joue également un rôle pour ce qui est de garantir la sécurité publique dans le secteur de la force motrice, en s'acquittant de sa responsabilité concernant l'octroi de permis à des entreprises pour que celles-ci puissent émettre des certificats de sécurité des véhicules. Pour qu'une entreprise puisse avoir le statut de centre d'inspection des véhicules automobiles et émettre des certificats de sécurité des véhicules, l'émetteur doit être un mécanicien breveté. Le personnel du ministère de la Formation et des Collèges et Universités tient pour acquis que le ministère des Transports vérifie le statut de l'émetteur avant d'approuver un centre d'inspection des véhicules automobiles, mais il n'a obtenu aucune information sur les activités d'application des lois et règlements du ministère des Transports.

RECOMMANDATION 4

Pour réduire le nombre de personnes sans certificat qui pratiquent illégalement un métier agréé, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit collaborer avec d'autres ministères et organismes chargés de l'application des lois et règlements dans les secteurs qui nécessitent des certificats afin de partager les plans relatifs aux activités d'application ainsi que les résultats obtenus, et d'élaborer une stratégie axée sur le risque concernant l'inspection des entreprises et des lieux de travail dans ces secteurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère partage des renseignements avec le ministère du Travail (MT) et procède actuellement à une révision de l'entente afin que les employés du MT aient plus facilement accès aux données ministérielles dont ils ont besoin pour améliorer leurs activités d'application. Le Ministère collabore également avec le ministère des Transports sur des enquêtes particulières, lorsqu'on le lui demande.

Crédit d'impôt pour la formation en apprentissage

Le gouvernement a introduit le Crédit d'impôt pour la formation en apprentissage (CIFA) en 2004 afin d'encourager les employeurs à engager des apprentis dans certains métiers spécialisés. Un employeur a droit à un crédit d'impôt maximal de 5 000 $ par année, à concurrence de 15 000 $ pour les 36 premiers mois d'apprentissage. Dans le budget de 2008, le gouvernement a prolongé le CIFA de quatre années additionnelles, jusqu'en 2015.

Les métiers spécialisés admissibles sont recommandés par le Ministère, mais l'approbation finale incombe au ministère des Finances (MF). La grande majorité des métiers admissibles se trouve dans le secteur de la force motrice, le secteur de la construction et le secteur industriel. Le gouvernement a rendu admissibles aux fins du crédit d'impôt seulement 8 des 38 métiers du secteur des services, dont tous les métiers relatifs aux centres d'appel.

Le Ministère n'a encore reçu aucune information à jour du MF concernant le niveau d'activité dans chaque métier ou secteur de métiers. Ce genre de renseignements aiderait à déterminer les secteurs ou les métiers particuliers ayant manifesté un intérêt à l'égard du crédit d'impôt, ainsi que les raisons pour lesquelles la participation est faible dans certains secteurs ou métiers. Des renseignements provenant du MF tels que le code postal des employeurs ayant demandé le crédit d'impôt, les types de métiers et la taille des employeurs pourraient également s'avérer utiles pour réaliser les analyses nécessaires.

La Table de concertation pour la formation en apprentissage estime que, pour améliorer l'efficacité du programme, on pourrait élargir le crédit d'impôt afin d'inclure plus de métiers et lier son obtention à l'achèvement des programmes au lieu des inscriptions uniquement, ce qui inciterait les employeurs à aider les apprentis à achever leur formation.

Le programme est en place depuis quatre ans, et il pourrait être opportun de procéder à une évaluation de son efficacité.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que le Crédit d'impôt pour la formation en apprentissage (CIFA) contribue efficacement à accroître l'intérêt à l'égard de l'apprentissage et les possibilités d'apprentissage ainsi qu'à combler les besoins du marché du travail, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit collaborer avec le ministère des Finances afin d'évaluer si le CIFA produit les résultats attendus et s'il doit être amélioré en vue de hausser son efficacité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous poursuivrons notre collaboration avec le ministère des Finances afin d'élaborer une stratégie d'évaluation du CIFA et de recommander des améliorations et des modifications, au besoin.

Le Ministère procède à l'heure actuelle à une révision des formulaires d'inscription aux programmes d'apprentissage et du matériel documentaire des employeurs pour aider ceux-ci à accéder plus facilement au CIFA.

PROGRAMME DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES ONTARIO

Le programme Développement des compétences (DC) Ontario offre un soutien aux personnes sans emploi qui sont admissibles à l'assurance-emploi (a.-e.) ou qui l'ont été récemment et qui doivent acquérir des compétences pour réintégrer le marché du travail.

Le programme DC est accessible aux personnes désignées comme étant des participants assurés aux termes de l'article 58 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. En outre, la décision d'offrir une aide financière à un participant assuré est fondée sur un plan d'action pour le retour au travail (PART), établi d'un commun accord, qui détermine qu'une absence de compétences en demande constitue un obstacle à l'emploi. Le PART vise à faire en sorte que le client recommence à travailler le plus rapidement possible; on met donc l'accent sur la formation axée sur des compétences dans des domaines où il y a de bonnes probabilités d'obtenir un emploi durable. L'aide financière aux participants admissibles peut inclure quelques-uns ou l'ensemble des éléments suivants : frais de subsistance de base; frais de garde de personnes à charge; frais liés à une incapacité; autres soutiens personnels et transport; frais de scolarité; livres et autres frais de scolarité. L'ensemble du montant fourni est négocié par le demandeur et le Ministère.

Le processus d'aiguillage vers le programme DC et d'approbation débute par une évaluation des besoins effectuée par un fournisseur de services d'aide à l'emploi (SAE) de l'Ontario. Le client élabore ensuite un PART et détermine ses objectifs en matière d'emploi avec l'aide du gestionnaire de cas des SAE. La demande que le client soumet au Ministère doit comprendre, entre autres renseignements, de l'information concernant la formation souhaitée, une recherche sur les établissements de formation et une comparaison de ces établissements, un résumé des possibilités d'emploi relatives au domaine de formation concerné et des renseignements financiers tels que les revenus et les dépenses.

Le gestionnaire de cas des SAE doit indiquer sur la demande remplie du client s'il appuie la participation du client au programme DC, et doit justifier sa décision. Le Ministère évalue l'information présente dans la demande et dans la documentation à l'appui en fonction des exigences du programme, et il sollicite des renseignements additionnels, au besoin. Pour décider s'il appuie la demande de participation au programme DC, le Ministère tient compte notamment des facteurs suivants :

- les renseignements fournis sur le marché du travail indiquent des possibilités raisonnables d'emploi dans le domaine concerné;
- l'établissement de formation fournira au client admissible à l'a.-e. la formation dont il a besoin pour trouver un emploi;
- la formation représente le chemin le plus court vers la réintégration du marché du travail (une évaluation de la durée du cours);
- le coût de la formation est raisonnable par rapport à ce qu'il en coûterait dans les autres établissements examinés par le client;
- s'il y a lieu, l'établissement de formation et le cours figurent parmi ceux qui satisfont aux exigences de la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel*;
- le PART et les documents à l'appui indiquent l'existence d'un obstacle à l'emploi (une absence de compétences en demande).

Une fois que le Ministère a décidé de soutenir une demande, il conclut une entente avec le client. Il incombe ensuite au Ministère d'obtenir les reçus du client et de vérifier si celui-ci a achevé son cours. Le fournisseur de SAE est responsable de surveiller le PART et d'assurer la gestion de cas concernant le client jusqu'à l'achèvement et à la clôture du plan d'action; lorsque le PART est clos, le fournisseur est alors tenu de faire rapport sur la situation d'emploi résultant du plan.

Les dépenses au titre du programme DC ont totalisé 163 millions de dollars en 2007-2008 (155 millions pour les clients ordinaires du programme DC et 8 millions pour les clients des programmes d'apprentissage); ces fonds ont permis

d'aider ou de soutenir quelque 14 800 clients ordinaires du programme DC.

L'examen des dossiers de clients que nous avons effectué aux trois bureaux a montré que la grande majorité d'entre eux contenaient des documents acceptables indiquant la viabilité du marché du travail que les clients approuvés se proposaient d'intégrer. Lorsque les clients suivaient leur formation dans un collège privé d'enseignement professionnel, dans la vaste majorité des cas, l'établissement et les cours concernés étaient inscrits et approuvés aux termes de la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel*. Nous avons également constaté que, dans la plupart des cas, les coûts de formation correspondaient aux coûts affichés sur le site Web de Service Ontario.

Nous avons néanmoins relevé un certain nombre de cas où des améliorations s'avéraient nécessaires en vue de montrer l'efficacité du programme, de veiller à ce que les clients soient traités équitablement et de gérer les coûts du programme. L'une des régions visitées avait examiné le programme DC et constaté de nombreuses incohérences dans la façon dont les bureaux locaux déterminent le montant de soutien du revenu fourni aux clients; une autre région a récemment tiré une conclusion similaire de son examen du programme. En outre, dernièrement, deux régions ont aussi examiné des dossiers de clients du programme DC pour vérifier s'il y avait conformité aux exigences du programme. Les constatations préliminaires de deux bureaux locaux que nous avons visités étaient comparables aux nôtres.

Surveillance et communication des résultats

À l'heure actuelle, les seuls indicateurs d'activité et de rendement en place sont ceux qui ont été établis dans le cadre de l'Entente sur le développement du marché du travail (EDMT) Canada-Ontario. Pour 2007-2008, Service Canada et le Ministère ont convenu d'objectifs pour les indicateurs de rendement suivants :

- le nombre de demandeurs d'a.-e. actifs qui ont accès à des prestations et à des mesures de soutien;
- le nombre de clients de l'a.-e. qui ont réintégré le marché du travail;
- les économies au compte d'a.-e.

Le système d'information utilisé pour le programme DC et tous les autres programmes de PEMS de l'Ontario est le Système commun des subventions et contributions (SCSC) du gouvernement fédéral; celui-ci produit des rapports sur les résultats liés à ces objectifs. Les objectifs et les résultats préliminaires fournis par Service Canada pour 2007-2008 sont indiqués à la Figure 3.

Aucun des trois bureaux régionaux et des trois bureaux locaux visités n'avait reçu d'objectifs de rendement concernant le programme DC ou tout autre ancien programme fédéral récemment transféré. Les bureaux régionaux et locaux ne disposaient donc d'aucun point de référence pour mesurer leur rendement. En outre, aucun des trois bureaux régionaux visités n'avait préparé de rapport de rendement relatif au programme DC ou reçu de tels rapports de leurs bureaux locaux.

Il est ressorti de discussions avec les employés des trois bureaux locaux visités que, si ceux-ci avaient procédé au suivi des clients à divers degrés, aucun d'entre eux n'avait fait un suivi approfondi des résultats en matière d'emploi, et aucun n'avait reçu de renseignements exhaustifs sur les résultats relatifs à l'emploi des clients de la part de leurs fournisseurs de SAE à partir desquels on pourrait évaluer l'efficacité du programme DC. En ce qui concerne les enquêtes auprès des clients en vue d'obtenir ces renseignements, soit elles n'ont pas encore été effectuées, soit elles l'ont été mais le taux de réponse a été relativement faible.

Par ailleurs, les employés que nous avons interrogés étaient généralement d'avis que les indicateurs de rendement actuels ne permettaient pas à eux seuls d'évaluer l'efficacité du programme DC. Selon eux, afin d'améliorer les indicateurs de rendement, il fallait déterminer notamment :

Figure 3 : Objectifs annuels de l'EDMT pour 2007-2008 et résultats relatifs aux prestations et aux mesures de soutien de l'Ontario

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

	Tous les programmes de PEMS	
Indicateur de résultats	**Objectifs pour 2007-2008**	**Résultats réels**
nombre de prestataires d'a.-e. ayant eu accès à des prestations et à des mesures	83 546[1]	82 943[2]
nombre de clients de l'a.-e. ayant recommencé à travailler	52 498[1]	53 951[2]
économies au compte d'assurance-emploi ($)	204 500 000[1]	220 060 476[2]

1. selon l'annexe annuelle 2007-2008 de l'EDMT de l'Ontario
2. selon les rapports préliminaires du gouvernement fédéral reçus par le Ministère

- si les clients travaillent à temps plein ou à temps partiel;
- si les clients travaillent dans le domaine pour lequel ils ont reçu une formation dans le cadre du programme DC, ou dans un domaine connexe;
- si les clients travaillent toujours après des intervalles de temps établis;
- le niveau de revenu que gagnent les clients.

Nous avons constaté que, dans l'EDMT, le Ministère et Service Canada avaient convenu d'élaborer des mesures qualitatives de rendement, mais nous avons été informés que cela n'avait pas encore été fait.

RECOMMANDATION 6

Pour mieux évaluer l'efficacité avec laquelle le programme Développement des compétences permet de former des clients afin que ceux-ci occupent des emplois durables, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit établir des objectifs pour chacune des régions en se fondant sur les indicateurs de rendement dont ont convenu le Ministère et Service Canada, effectuer un suivi du rendement en fonction de ces objectifs, ainsi qu'élaborer des indicateurs de rendement plus informatifs (permettant de savoir, par exemple, si les clients ont continué d'occuper un poste lié à la formation suivie) et faire rapport à ce sujet.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous accueillons favorablement la recommandation, tandis que nous poursuivons la transformation d'Emploi Ontario. Depuis le transfert des programmes fédéraux, l'accent a été mis sur la prestation ininterrompue des services aux clients et la continuité des activités.

Le Ministère s'applique à l'heure actuelle à mettre en œuvre et à transformer les services d'emploi, et il se concentrera ensuite sur la refonte des programmes de formation axée sur des compétences. Le Ministère examinera les mesures mentionnées dans la recommandation tandis qu'il procède à la transformation des services de formation d'Emploi Ontario.

En outre, le Ministère gère un projet qui donnera lieu à la publication d'indicateurs de rendement pour les collèges privés d'enseignement professionnel.

Surveillance de l'exécution du programme

Plaintes et appels des clients et des demandeurs

Aucun des trois bureaux régionaux et des trois bureaux locaux visités n'avait en place de processus officiel de plaintes et d'appels pour les demandeurs et les clients du programme DC, et aucun ne conservait de registres indiquant les plaintes et la façon dont elles étaient réglées. De tels registres consti-

tueraient une source d'information utile sur la satisfaction des clients et l'uniformité du programme. On nous a informés que dans la grande majorité des cas où un client veut se plaindre ou en appeler du rejet de sa demande, le premier point de contact est la personne ayant rejeté la demande. Cette façon de faire soulève des questions quant au caractère juste et objectif du processus.

Taux de rejet des demandes

Un moyen de surveiller l'application uniforme des critères d'admissibilité par les bureaux consiste à faire le suivi des taux de rejet des demandes. Les trois bureaux locaux visités suivaient à divers degrés les rejets de demandes relatives au programme DC, mais soit ils ne comparaient pas leur taux de rejet à celui des autres bureaux, soit ils le faisaient uniquement de façon informelle. En outre, on ne faisait pas de comparaison à l'échelon régional ou provincial pour déterminer s'il y avait des écarts importants entre les bureaux locaux dans les régions ou entre les régions et cerner les raisons pouvant expliquer les écarts notables.

Les taux de rejet élevés prennent une partie importante du temps du personnel. Les taux de rejet des demandes aux trois bureaux visités variaient considérablement : à un bureau, le taux se trouvait tout juste sous la barre des 10 % en 2007-2008; à un autre bureau, il se situait à environ 36 % pour la période allant de mai 2007 à mars 2008; au troisième bureau, il était de 33 % pour la période allant d'octobre à décembre 2007, mais a chuté à environ 19 % en février et mars 2008 et a continué à diminuer. Bien que deux des régions aient entrepris une analyse des dossiers des clients du programme DC pour évaluer leur conformité aux exigences du programme, aucun des trois bureaux locaux visités n'avait effectué d'examen suffisamment approfondi des dossiers des clients dont les demandes avaient été rejetées pour déterminer si les rejets étaient justifiés. Cependant, le bureau local affichant un taux de rejet de 36 % prévoyait effectuer un tel examen portant sur une courte période.

Lors de nos visites aux bureaux, il nous est apparu que les écarts dans les taux de rejet pouvaient s'expliquer en partie par le fait qu'un des bureaux s'appuyait sur une définition relativement étroite pour déterminer si une personne possédait ou non des compétences en demande. Cela a pu mener à un taux de rejet plus élevé par rapport à d'autres bureaux où, par exemple, on appuie la transition des demandeurs ayant toujours occupé des emplois non spécialisés et peu rémunérés vers des emplois plus durables.

Conformité aux exigences du programme

Obtention des reçus relatifs aux coûts de formation

Les lignes directrices du programme DC exigent que des reçus soient obtenus pour les frais de scolarité, les livres et les articles de prix unitaire élevé, y compris ceux qui s'appliquent à la contribution des clients concernant leur formation. En outre, aux termes des lignes directrices, les paiements forfaitaires visant à rembourser ces frais ne peuvent être effectués avant qu'il y ait eu confirmation ou que les reçus aient été obtenus.

Deux des trois bureaux locaux visités ont indiqué qu'ils s'assuraient que les reçus étaient obtenus, et qu'ils s'attendaient à ce que les conseillers en formation professionnelle (CFP) sachent à quel moment devait être versé le prochain paiement forfaitaire et veillent à ce que les reçus pertinents aient été obtenus avant le versement du paiement. Le troisième bureau a mentionné qu'il n'avait pas essayé d'adopter activement ces pratiques avant l'automne 2007. Les trois bureaux ont fait remarquer que dans le cas où un client n'avait toujours pas fourni les reçus demandés après que le bureau local eut épuisé ses procédures de suivi en vue de les obtenir, le client était exclu du programme et on établissait un trop-payé. Notre examen des dossiers dans chaque bureau a révélé des résultats variables et montré que deux d'entre eux effectuaient un assez bon travail concernant l'obtention des reçus. Cependant, il arrivait parfois que les reçus soient obtenus après le versement du paiement forfaitaire.

Aucun des trois bureaux locaux visités ne faisait un suivi de son taux de conformité relatif à la collecte des reçus; un des bureaux avait toutefois transféré à quatre autres bureaux locaux la responsabilité de surveiller les dossiers des clients, et l'un d'eux consignait son taux de conformité relatif à la collecte des reçus. Ce bureau a constaté que dans 62 % des cas qu'il avait échantillonnés, les reçus de frais de scolarité, de livres et d'autres frais liés à la formation ne figuraient pas au dossier et qu'aucune mesure de suivi n'avait été prise. Le bureau a indiqué qu'il prévoyait poursuivre ce genre d'examens jusqu'à l'obtention d'un taux de conformité satisfaisant.

Confirmation de l'achèvement des cours

Les bureaux locaux doivent confirmer qu'un client a achevé le cours de formation du programme DC avant de clore son dossier. Cependant, la méthode de confirmation (par exemple, de vive voix ou en présentant des documents à l'appui) n'est pas officiellement établie. Selon le personnel, la confirmation vise à garantir que le client a achevé le cours, mais non pas à garantir qu'il l'a achevé avec succès.

Nos entrevues et notre examen des dossiers de clients ont révélé que deux des bureaux ne confirmaient généralement pas l'achèvement des cours. Ces constatations correspondaient aux résultats des examens de dossiers internes effectués par ces bureaux. Le troisième bureau a commencé à confirmer activement l'achèvement des cours à l'automne 2007. À l'exception d'un seul bureau qui avait reçu les résultats d'une enquête menée auprès d'un échantillon de clients, les bureaux locaux que nous avons visités ne savaient pas quel était le taux d'achèvement de la formation pour leurs clients participant au programme DC.

Détermination de l'admissibilité des clients

Évaluation des renseignements financiers fournis par les clients

Les demandeurs qui sollicitent une aide financière en plus des prestations d'a.-e. sont tenus de remplir une feuille de calcul du budget, dans laquelle ils doivent inscrire des renseignements financiers tels que le revenu mensuel brut du ménage, les autres sources de financement prévues (comme les économies, les prêts étudiants et les revenus de placement) et les frais mensuels (y compris les frais de subsistance de base, les coûts qui s'ajoutent à la formation et les autres frais). Les renseignements financiers fournis par les clients servent à déterminer notamment le montant de l'aide financière qu'ils recevront, la contribution attendue du demandeur relativement à la formation et, dans une certaine mesure, l'admissibilité au programme DC.

Les trois bureaux locaux visités ont mentionné qu'ils n'avaient reçu aucune orientation quant à la façon d'évaluer le caractère raisonnable des renseignements financiers fournis par les demandeurs, alors qu'une telle orientation s'avérerait utile selon eux. On nous a aussi fait savoir qu'en général, les conseillers en formation professionnelle (CFP) ne demandaient pas de documents justificatifs afin de vérifier la situation financière d'un client, ce que notre examen des dossiers de client a confirmé. Les employés de l'un des bureaux ont indiqué que, selon ce qu'ils croyaient comprendre, il leur était interdit de demander des documents justificatifs pour étayer les renseignements financiers fournis par les clients, même si les lignes directrices du programme DC mentionnent ce qui suit : [TRADUCTION] « Les agents de programme peuvent demander aux clients de fournir tout document de support pertinent qu'ils jugent nécessaire pour les aider à évaluer les demandes de participation au programme DC Ontario, lorsqu'ils déterminent le montant de l'aide financière qui sera versé par le gouvernement de l'Ontario. »

En général, le seul type de renseignements financiers qu'on examinait aux trois bureaux étaient les prestations d'a.-e. que recevaient les clients, qui font partie de la liste des éléments à vérifier aux fins de l'admissibilité au programme. Cependant, à l'un des bureaux, bon nombre des dossiers que nous avons examinés comportaient des notes concernant des discussions avec des clients au sujet du caractère raisonnable de certains des renseignements financiers qu'ils avaient fournis. À chacun des bureaux, nous avons relevé plusieurs dossiers de clients faisant état de renseignements financiers qui auraient pu être mis en doute, mais rien n'indiquait qu'ils l'aient été. Dans la plupart des cas, les clients n'ont pas déclaré d'économies, même quand le revenu du ménage était considérable. Dans un cas, le revenu mensuel brut était de près de 10 000 $, mais le client n'avait pas déclaré l'existence d'économies. Un autre client a déclaré des frais hypothécaires de presque 3 000 $ par mois, mais, ici encore, il semble que cette situation n'ait soulevé aucune question.

Détermination et versement des montants d'aide

Allocation de subsistance de base

Les clients du programme DC peuvent être admissibles à une allocation de subsistance de base durant leur formation. Les lignes directrices du programme stipulent que, bien qu'on doive tenir compte des coûts tels que les paiements de carte de crédit, les prêts-autos et les coûts des loisirs et des divertissements lorsqu'on détermine si une personne se trouve dans une situation financière lui permettant de suivre une formation, ces coûts doivent être ignorés dans le calcul de l'aide financière que le gouvernement de l'Ontario devrait fournir. La limite du montant de l'allocation de subsistance de base a été fixée à 423 $ par semaine. Le montant obtenu en combinant l'allocation de subsistance de base et les prestations d'a.-e. ne peut dépasser le taux hebdomadaire maximal de prestations d'a.-e.

On nous a expliqué que, selon l'esprit des lignes directrices du programme, les seuls coûts admissibles aux fins de l'obtention d'une allocation de subsistance de base sont ceux liés au maintien de conditions de vie normale, comme la nourriture, les vêtements, l'hébergement et les services publics (eau, chauffage, téléphone et électricité). Cependant, en raison d'un manque de cohérence dans les lignes directrices du Ministère, cette interprétation n'était pas respectée de façon uniforme aux trois bureaux locaux que nous avons visités, et les méthodes qu'ils employaient pour déterminer l'allocation de subsistance de base différaient. Deux bureaux ont indiqué que pour les clients ayant un faible revenu, ils fondaient habituellement leur décision sur le revenu brut du ménage sans tenir compte des dépenses. Le troisième bureau n'avait pas de politique précise, et la détermination de l'allocation de subsistance de base était laissée à la discrétion du CFP, qui se chargeait de négocier l'aide financière dans le cadre des lignes directrices du Ministère.

En juillet 2007, le Ministère a émis une orientation additionnelle incluant des directives concernant la négociation de l'aide pour les clients ayant un faible revenu, mais même ces directives n'ont pas réussi à communiquer clairement l'intention selon laquelle l'allocation de subsistance de base devait servir à financer uniquement les coûts de maintien de conditions de vie normale. Les bureaux que nous avons visités avaient modifié leurs pratiques en réaction à l'orientation additionnelle fournie, mais nous avons tout de même constaté un manque d'uniformité entre les bureaux.

Notre examen de dossiers de clients aux trois bureaux locaux a révélé que, dans un nombre important de cas à deux bureaux et dans la majorité des cas à l'autre bureau, lorsque des clients recevaient une allocation de subsistance de base, au moins une partie du montant reçu servait à payer d'autres coûts que ceux liés au maintien de conditions de vie normale. Presque la majorité de ces cas renvoyait à des demandes ayant été approuvées avant la divulgation de l'orientation additionnelle,

en juillet 2007, mais certaines avaient été approuvées après cette date.

Nous avons également constaté aux trois bureaux locaux visités des cas où l'allocation de subsistance de base fournie, si elle ne dépassait les coûts de maintien de conditions de vie normale, semblait toutefois excessive compte tenu de la situation financière du client.

Contribution des clients au paiement du coût de leur formation

Les clients du programme DC doivent en principe contribuer au paiement du coût de leur formation, et ainsi faire la preuve de leur engagement à l'égard du PART. La contribution attendue est fondée sur le revenu brut annualisé du ménage et la situation de chaque client; cependant, l'incapacité de contribuer ne devrait pas constituer un obstacle à la participation au programme. Les lignes directrices du Ministère énoncent les sources de revenu devant être prises en compte.

Les trois bureaux locaux visités ont mentionné qu'ils s'attendaient à ce que leurs CFP fassent en sorte que les clients fournissent une contribution qui soit conforme aux lignes directrices du Ministère. Les trois bureaux ont toutefois fait valoir que le Ministère ne leur avait pas indiqué de méthode uniforme pour calculer le revenu d'un ménage.

Nous avons constaté un nombre important de cas où soit la contribution obtenue n'était pas conforme aux niveaux recommandés par le Ministère, soit aucune contribution n'était obtenue même si la situation financière du client donnait à penser que celui-ci pouvait en fournir une. Nous avons également relevé des cas où l'on obtenait du client une contribution plus élevée que ce qu'il aurait dû fournir en principe compte tenu de ses revenus.

Examens selon les régions

Deux des trois régions et bureaux locaux connexes que nous avons visités avaient récemment entrepris des examens de dossiers de clients afin de déterminer le degré de conformité aux lignes directrices du programme DC. Les examens visaient principalement à déterminer si les documents requis avaient été obtenus et figuraient dans les dossiers. On évaluait dans une moindre mesure le caractère adéquat des documents. Ces examens ont révélé des incohérences similaires sur le plan des pratiques, ainsi que plusieurs cas de non-conformité aux lignes directrices du programme.

L'une des deux régions avait également mené une enquête auprès de chacun de ses bureaux locaux afin de déterminer les problèmes relatifs à l'exécution du programme et de formuler des recommandations en vue de régler ceux-ci. L'enquête a notamment révélé des différences dans la façon dont les bureaux décidaient du niveau d'aide devant être fourni, ce qui se traduisait par un traitement différent de clients placés dans des situations similaires. Une autre région avait récemment examiné la façon dont s'y prenaient ses bureaux locaux pour déterminer le montant du soutien du revenu devant être fourni aux clients et constaté un certain nombre d'incohérences, qui s'expliquaient en partie par le fait que les lignes directrices sur la négociation de l'aide financière n'étaient pas acceptées de manière généralisée par les bureaux. La troisième région s'inquiétait également du manque d'uniformité constaté d'un bureau à l'autre dans la façon de déterminer les allocations de subsistance de base, et elle s'employait à mettre en place un mécanisme visant à remédier à cette situation afin d'assurer l'uniformité.

Étant donné les importantes constatations qui ont résulté des examens et enquêtes effectués par les régions, il serait de toute évidence utile de répéter ces examens à intervalles réguliers afin d'assurer une surveillance plus efficace de l'exécution du programme.

RECOMMANDATION 7

Pour mieux garantir que les décisions en matière de soutien sont équitables et prises de façon uniforme, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- établir un processus officiel et objectif de plaintes et d'appels pour les clients;
- suivre et comparer les taux de rejet des demandes relatives au programme Développement des compétences, chercher à connaître les causes des écarts importants et déterminer si des mesures correctives doivent être prises;
- préciser les lignes directrices concernant la détermination des allocations de subsistance de base et de la contribution des clients au paiement du coût de leur formation, et former le personnel relativement à l'examen du caractère raisonnable des renseignements financiers présentés par les clients et l'application appropriée des lignes directrices;
- établir un processus de surveillance à l'échelle de la province afin d'évaluer périodiquement la conformité aux exigences du programme et de déterminer les possibilités d'amélioration ou de formation additionnelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous accueillons favorablement la recommandation, tandis que nous poursuivons la transformation d'Emploi Ontario. Depuis le transfert des programmes fédéraux, l'accent a été mis sur la prestation ininterrompue des services aux clients et la continuité des activités.

Le Ministère s'applique à l'heure actuelle à mettre en œuvre et à transformer les services d'emploi, et il se concentrera ensuite sur la refonte des programmes de formation axée sur des compétences. Le Ministère examinera les mesures mentionnées dans la recommandation tandis qu'il procède à la transformation des services de formation d'Emploi Ontario.

Surveillance des coûts du programme

Le Ministère s'est rendu compte très tôt en 2007-2008 qu'il avait déjà engagé une partie importante du budget des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) pour cet exercice, et 48 % du budget du programme DC. Par conséquent, le Ministère a émis des lignes directrices additionnelles en juillet 2007 afin de réduire les incohérences dans l'exécution du programme et de veiller à ce que le programme soit accessible tout au long de l'exercice.

Les trois régions et deux des trois bureaux locaux visités ont indiqué qu'ils étaient aux prises avec des pressions financières relativement au programme DC en 2007-2008. Les trois régions ont mentionné avoir pris des mesures afin de réduire les coûts, en conformité avec les lignes directrices additionnelles du Ministère. Les avis différaient entre les régions pour ce qui était de savoir si les pressions financières s'étaient soldées par le refus de demandeurs qui, autrement, auraient été acceptés, bien que les bureaux locaux visités aient mentionné qu'ils n'avaient pas rejeté de demandes au seul motif des contraintes financières. Nous avons toutefois constaté que, dans une région, le nombre de nouveaux contrats d'apprentissage avait chuté de 27 % durant la période comprise entre août 2007 et mars 2008 par rapport à la période allant de janvier à juillet 2007, comme le montre la Figure 4.

Les bureaux font le suivi des activités et des coûts liés à leurs contrats d'apprentissage au moyen de rapports produits par le Ministère, mais les analyses ou les comparaisons avec d'autres bureaux qui ont été effectuées étaient généralement de nature informelle. Notre analyse des rapports ministériels, présentée dans les Figures 4 à 6, a révélé ce qui suit :

- Les mesures prises par le Ministère en juillet 2007 semblent avoir eu une incidence considérable sur les frais de programme engagés d'août 2007 à mars 2008. À l'échelle de la province, le coût des nouveaux contrats

Figure 4 : Nombre de nouveaux contrats d'apprentissage conclus dans le cadre du programme Développement des compétences, 1er janvier 2007–31 mars 2008

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Région	Janv.–Juil. 2007	Août 2007–Mars 2008	Variation (%)	Totaux sur 15 mois	Totaux pour l'exercice 2007-2008
centre	3 980	2 911	-27	6 891	4 999
est	1 053	981	-7	2 034	1 412
ouest	2 306	2 117	-8	4 423	3 357
Province	**8 279**	**7 420**	**-10**	**15 699**	**11 571**

Figure 5 : Coûts engagés au titre des nouveaux contrats d'apprentissage conclus dans le cadre du programme Développement des compétences, 1er janvier 2007–31 mars 2008

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Région	Janv.–Juil. 2007 (en millions de dollars)	Août 2007–Mars 2008 (en millions de dollars)	Variation (%)	Totaux sur 15 mois (en millions de dollars)	Totaux pour l'exercice 2007-2008 (en millions de dollars)
centre	54,7	34,1	-38	88,8	63,4
est	14,3	9,5	-34	23,8	15,5
ouest	27,3	23,1	-15	50,4	38,2
Province	**108,1**	**81,5**	**-25**	**189,6**	**136,8**

Figure 6 : Coûts moyens engagés par nouveau contrat conclu dans le cadre du programme Développement des compétences, 1er janvier 2007–31 mars 2008

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Région	Janv.–Juil. 2007 (en dollars)	Août 2007–Mars 2008 (en dollars)	Variation (%)	Totaux sur 15 mois (en dollars)	Totaux pour l'exercice 2007-2008 (en dollars)
centre	13 755	11 721	-15	12 896	12 676
est	13 585	9 647	-29	11 686	11 001
ouest	11 839	10 932	-8	11 405	11 381
Province	**13 059**	**10 981**	**-16**	**12 077**	**11 824**

d'apprentissage conclus durant la période de huit mois visée a été de 25 % inférieur au coût des contrats conclus entre janvier 2007, date à laquelle la province a commencé à assurer la gestion du programme, et juillet 2007, date à laquelle ont été prises les mesures visant à réduire les incohérences et à gérer les coûts du programme. Dans les régions que nous avons visitées, la diminution allait de 15 % à 38 % (Figure 5).

- Une partie de la réduction des coûts vient du fait que l'on a conclu 10 % de contrats d'apprentissage de moins, ce qui signifie également qu'on a aidé moins de clients (Figure 4). Le fait d'avoir précisé l'orientation concernant l'admissibilité des clients peut également avoir contribué à cette diminution. Cependant, une partie encore plus grande de la réduction (16 %) est attribuable à une baisse du coût moyen des nouveaux contrats conclus après juillet 2007, qui est passé d'environ 13 000 $ à 11 000 $ (Figure 6). Ici encore, les répercussions variaient grandement dans les régions que nous avons visitées. Par exemple, la

région du Centre a affiché une baisse de 27 % des nouveaux contrats et une diminution de 15 % du coût moyen des contrats, tandis que, dans la région de l'Est, le nombre de contrats n'a chuté que de 7 % après juillet 2007, mais le coût moyen des nouveaux contrats a quant à lui diminué de 29 %.

- Les mesures ont également permis de réduire l'écart des coûts moyens entre les régions pour les contrats d'apprentissage conclus après juillet 2007. Les coûts moyens des contrats dans les régions allaient de 11 800 $ à 13 800 $ environ (une différence d'approximativement 2 000 $) pour les sept premiers mois du programme, mais sur l'ensemble des 15 premiers mois, l'écart des coûts entre les bureaux régionaux a diminué pour s'établir à environ 1 500 $.

Il y aura toujours des causes légitimes aux écarts de coûts entre les régions et les bureaux locaux, mais le fait d'analyser ces écarts et de chercher à les expliquer de façon continue aidera les gestionnaires de tous les niveaux à mieux surveiller les coûts du programme. Il pourrait aussi s'avérer utile de déterminer les domaines où des incohérences dans l'administration du programme contribuent à créer un écart et qui, en conséquence, nécessiteraient la prise de mesures.

RECOMMANDATION 8

Pour faire en sorte que les coûts de la formation approuvée soient raisonnables et équitables et que le programme Développement des compétences soit accessible tout au long de l'année, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit évaluer de façon courante les causes des écarts de coûts importants entre les régions et les bureaux locaux, ainsi que déterminer s'il faut prendre des mesures pour atténuer ces écarts.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec la recommandation, et nous avons commencé à nous orienter dans cette voie. En juin 2008, le Ministère a préparé des lignes directrices provisoires concernant la façon d'évaluer les comparaisons entre les cours et a également établi un plafond relatif aux contrats d'apprentissage conclus dans le cadre du programme Développement des compétences. Ces deux mesures ont permis de réduire considérablement les écarts de coûts entre les régions et les bureaux locaux.

Évaluation des options et des coûts de formation

Dans le cadre du processus de demande, les demandeurs doivent faire une recherche pour choisir l'établissement de formation qu'ils veulent fréquenter et le cours qu'ils souhaitent suivre en vue d'atteindre leurs objectifs en matière d'emploi. Les trois bureaux locaux visités ont mentionné qu'ils exigeaient des demandeurs que ceux-ci comparent le cours qu'ils voulaient suivre à au moins deux autres cours offerts par d'autres établissements lorsqu'il était possible de le faire. La comparaison devait faire état du contenu des cours, des coûts et de la mesure dans laquelle les diplômés avaient réussi à dénicher un emploi.

Notre examen des dossiers de clients participant au programme DC a révélé que le processus de choix des cours était souvent déficient aux trois bureaux locaux visités. Dans de nombreux cas, les lacunes étaient liées à une comparaison incomplète : soit le contenu des cours, les coûts ou la mesure dans laquelle les diplômés avaient réussi à dénicher un emploi n'étaient pas indiqués et comparés, soit les demandeurs n'avaient pas comparé le cours choisi à au moins deux autres cours lorsqu'il était possible de le faire. Dans d'autres cas, les demandeurs avaient choisi un cours coûtant considérablement plus cher que les cours par rapport auxquels il avait été comparé, et il n'y avait aucun document indiquant qu'on avait mis en doute le

caractère raisonnable du choix effectué avant de l'approuver. Dans un cas, le cours approuvé coûtait plus du double des autres cours mentionnés aux fins de comparaison.

Les employés du Ministère au bureau principal ont mentionné qu'ils n'avaient pas fourni de directives aux régions et aux bureaux locaux sur la façon d'évaluer les comparaisons entre les cours, et plus particulièrement sur ce qui constituait un écart de coûts raisonnable ou sur la manière d'évaluer le contenu d'un cours et la mesure dans laquelle les diplômés avaient réussi à dénicher un emploi.

Interventions onéreuses en matière de formation

Bien qu'assez rares dans les contrats que nous avons examinés, nous avons constaté aux trois bureaux visités des cas où la formation s'accompagnait de renseignements sur le marché du travail qui étaient acceptables, mais qui montraient également qu'on aurait pu soutenir les clients au moyen d'interventions moins onéreuses et plus courtes que les cours longs et chers qui avaient été approuvés. De telles approbations ne cadrent pas nécessairement avec l'objectif du Ministère consistant à faire en sorte que les clients retournent au travail le plus rapidement possible, et les raisons justifiant ces approbations n'étaient pas bien étayées.

En voici quelques exemples :

- Dans au moins deux cas, on a accepté que des clients suivent un programme d'hygiéniste dentaire, sans tenir compte d'options moins onéreuses telles qu'un programme d'assistant dentaire, même si dans un cas, les coûts totaux du cours d'hygiéniste dentaire étaient de 28 000 $, comparativement à des coûts de seulement 12 000 $ pour un cours d'assistant dentaire. Le cours d'hygiéniste dentaire durait 72 semaines, contre 32 semaines pour le cours d'assistant dentaire. Les coûts totaux de cette intervention se sont élevés à environ 57 000 $, dont approximativement 53 000 $ ont été payés par le Ministère, ce qui comprenait 30 000 $ en frais de subsistance de base.
- On a approuvé un cours en technique juridique pour un client sans examiner l'option du cours d'assistant juridique; le cours en technique juridique coûtait 13 900 $ et durait 52 semaines, alors que le même fournisseur offrait un cours d'assistant juridique coûtant 10 200 $ et durant 36 semaines. Les coûts totaux de cette intervention se sont chiffrés à plus de 28 000 $ et ont été entièrement payés par le Ministère, y compris environ 14 500 $ en frais de subsistance de base.
- On a approuvé une formation en massothérapie pour un client qui souhaitait effectuer un changement de carrière parce qu'il ne pouvait plus exercer l'emploi qu'il avait précédemment occupé, ce que venait confirmer une note de médecin. Le client n'avait aucune expérience de la massothérapie, qui est l'un des plus longs programmes de formation offerts dans le cadre du programme DC; il dure 20 mois, et les frais de scolarité se chiffrent à 21 100 $. L'engagement total s'est élevé à plus de 64 000 $, frais de subsistance de base compris, mais le coût réel a été d'environ 40 000 $ car que le client n'a pas achevé la formation.

Ces interventions onéreuses ont toutefois été approuvées avant l'orientation additionnelle fournie en juillet 2007 en vue d'aider à réduire les montants engagés au titre des programmes de formation. En outre, le Ministère a depuis imposé un plafond de 28 000 $ au coût de tous les contrats d'apprentissage, qui a pris effet en juin 2008.

RECOMMANDATION 9

Pour mieux garantir que les clients sans emploi reçoivent une formation économique et présentant de bonnes perspectives d'emploi, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- **préciser les attentes en ce qui concerne l'évaluation des options et des coûts de formation et la documentation des résultats de cette évaluation avant la signature des contrats;**

- insister davantage sur le fait qu'il s'attend à ce que les dossiers indiquent clairement les raisons pour lesquelles des options de formation onéreuses ont été choisies et approuvées, le cas échéant.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de peaufiner le processus d'évaluation, qui tiendra compte également des besoins et des aptitudes des clients. Comme il s'agit d'un programme axé sur les clients, les besoins et les aptitudes des clients en matière de formation jouent un rôle déterminant dans le choix des cours de formation. Il n'est pas dans la politique du Ministère de ne tenir compte que du coût ou de la durée des cours.

Le Ministère réitèrera ses attentes selon lesquelles les dossiers des clients doivent comporter des justifications claires des décisions prises relativement aux cours offerts dans le cadre du programme Développement des compétences.

PROGRAMME PRESTATIONS D'AIDE AU TRAVAIL INDÉPENDANT

Par l'entremise du programme Prestations d'aide au travail indépendant (PATI), le gouvernement fournit un soutien financier aux participants admissibles afin de les aider à démarrer leur entreprise. Les participants admissibles comprennent les prestataires actifs d'a.-e., les personnes dont la période de prestations d'a.-e. a pris fin dans les 36 derniers mois, et les personnes qui réintègrent le marché du travail après l'avoir quitté pour prendre soin d'un nouveau-né ou d'un enfant nouvellement adopté et qui ont reçu des prestations parentales de l'a.-e. dans les 60 derniers mois.

Tous les participants en Ontario ont reçu le même montant fixe de 423 $ par semaine (partie I ou II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ou les deux). Le financement total du programme s'est élevé à 64,3 millions de dollars en 2007-2008, frais administratifs non compris. Le programme comptait environ 3 800 clients pour cet exercice.

Pour que le Ministère approuve la participation d'un client au programme, la demande que soumet celui-ci doit franchir les étapes suivantes :

- Le Ministère communique avec un gestionnaire de cas d'un fournisseur local de services d'aide à l'emploi (SAE) pour qu'il évalue le client et remplisse un plan d'action pour le retour au travail (PART).
- Un fournisseur de services du programme PATI prépare une lettre à l'appui de la demande du client, après avoir soumis le concept d'entreprise proposé par le client à un examen indépendant.
- Un bureau local du Ministère examine la demande du client pour s'assurer qu'elle satisfait aux exigences d'admissibilité au programme, la lettre à l'appui de la proposition d'affaires, les répercussions sur le marché du travail local et son propre plan d'activités local.

Les bureaux locaux du Ministère ont signé un accord de contribution avec des fournisseurs de services du programme PATI, qui sont chargés de fournir un savoir-faire technique et des services consultatifs concernant l'évaluation de l'admissibilité des clients, ainsi que d'aider les participants admissibles à évaluer leur concept d'entreprise et à élaborer et à mettre en œuvre leur plan d'affaires. Une fois que la demande est approuvée, le personnel du Ministère et le client signent un accord de subvention qui établit les responsabilités du client et l'aide financière devant être fournie par le Ministère. Le fournisseur de services du programme PATI offre des séances de formation en gestion d'entreprise au client et continue d'aider celui-ci à élaborer et à exécuter son plan d'affaires, tout en surveillant les activités opérationnelles du client et en communiquant les résultats au Ministère. Le fournisseur de services doit visiter chaque établissement dans les trois premiers mois suivant la date de démarrage des entreprises.

Les employés du Ministère ont mentionné qu'ils ne mettraient pas fin à un accord de subvention au seul motif qu'une entreprise ne génère aucun revenu. Cependant, on met fin à un accord de subvention en cas de violation de celui-ci par le client. Le Ministère peut résilier un accord conclu avec un participant dans les cas suivants : le participant ne consacre pas les 35 heures par semaines convenues à l'élaboration et à la mise en œuvre de son plan d'affaires; le participant ne se conforme pas aux directives données par le Ministère ou le fournisseur de services; le plan d'entreprise du participant n'est pas jugé acceptable; il a été déterminé après coup que le participant n'était pas admissible au programme; le participant a fourni des renseignements erronés ou trompeurs au Ministère.

Quatre régions regroupant un total de 64 bureaux locaux fournissent des services relevant du programme PATI. On compte 39 bureaux gérant 60 accords de contribution de concert avec leurs fournisseurs de services. Nous avons visité trois bureaux locaux et examiné trois accords de contribution.

Exécution du programme

Bien qu'il soit assujetti à des exigences de base, le programme PATI est exécuté à l'échelon local. Les bureaux régionaux et locaux disposent donc d'une grande marge de manœuvre pour déterminer le meilleur moyen de servir les diverses collectivités et les secteurs du marché du travail. La plupart des décisions ayant trait à l'exécution du programme sont prises localement.

Nous avons été informés que la relation actuelle du Ministère avec les fournisseurs de services découle de celle que ceux-ci avaient avec Service Canada, qui a administré le programme avant qu'il ne soit transféré au gouvernement de l'Ontario le 1er janvier 2007, dans le cadre de l'EDMT Canada-Ontario. Ce modèle exclut une relation de type « employeur-employé ». Le financement est fondé sur des activités et des services de base requis, et ce sont les fournisseurs de services qui déterminent le mode de prestation des services.

Un rapport ministériel interne sur le programme a révélé qu'il n'y avait pas à l'heure actuelle de modèle de prestation normalisé, de structure des résultats, de composantes de soutien des clients ou de critères d'évaluation des aptitudes des clients. Nos entrevues avec des employés des bureaux régionaux et locaux du Ministère ainsi que des fournisseurs de services ont confirmé les constatations du rapport. Mis à part certains documents standard requis, les procédures et les pratiques sont élaborées à l'échelon local – par exemple, les exigences concernant la responsabilité des fournisseurs de services varient selon les contrats locaux, ce qui donne lieu à des pratiques peu uniformes.

Aptitude des participants à participer au programme

Le personnel du Ministère a mentionné que, dans le cadre des PART, on n'utilisait aucun outil d'évaluation pour déterminer l'aptitude des clients à participer au programme, et que les lignes directrices actuelles du programme PATI n'établissaient pas de critères précis concernant l'admissibilité des clients. Par conséquent, les critères employés pour déterminer l'aptitude des participants sont décidés au niveau local et ne font pas l'objet d'une application uniforme à l'échelle provinciale. Les lignes directrices ont été établies par le gouvernement fédéral et sont restées les mêmes depuis le transfert du programme en 2007 aux termes de l'EDMT Canada-Ontario.

Selon un récent rapport ministériel interne, ce manque d'uniformité fait en sorte que, pour des clients qui se trouvent dans des situations identiques mais qui présentent leur demande à des bureaux ministériels différents, les décisions relatives à l'approbation aux fins du programme PATI varient. Toujours selon le rapport, cela a amené des clients à se plaindre du fait que l'accès au programme était arbitraire et injuste. L'adoption

d'une approche uniforme concernant l'accès au programme règlerait ces préoccupations.

Les bureaux régionaux et locaux du Ministère et les fournisseurs de services que nous avons visités ne disposaient pas d'un processus officiel de plaintes et d'appels pour les demandeurs et les clients du programme PATI. Ils ne tenaient pas non plus de registres indiquant les plaintes et la façon dont elles étaient réglées. Nous avons constaté toutefois que peu de plaintes avaient été présentées au Ministère, car le fournisseur était habituellement contacté en premier et parvenait à régler la plainte dans la plupart des cas.

Ajustement de la durée de l'aide pour favoriser la réussite

La durée de l'aide financière fournie à un client est déterminée au niveau local, en fonction des modèles de prestation en vigueur et du budget disponible au bureau local du Ministère. La durée maximale est de 52 semaines (78 semaines pour les personnes ayant une déficience). Deux des trois bureaux locaux que nous avons visités limitaient la durée de l'aide à 40 semaines, tandis que cette limite était fixée à 52 semaines dans le cas du troisième bureau. Les employés des bureaux ministériels avaient des avis partagés quant à savoir si une période de 40 semaines était trop courte pour qu'une entreprise devienne autosuffisante, et si 52 semaines constituaient une période de financement beaucoup trop longue pour des entreprises qui étaient vouées à l'échec.

Il est ressorti du récent rapport ministériel interne que, bien que la plupart des bureaux signent un accord unique d'une durée de 52 semaines avec un client approuvé, deux bureaux procèdent à une approbation par étapes de leurs clients. À l'un des bureaux, on conclut avec les clients des accords initiaux portant sur une période de 13 semaines, à la fin de laquelle on évalue s'ils sont en voie de réussir la mise en œuvre de leur plan d'entreprise. Dans l'affirmative, les accords sont prolongés de 13 semaines. Dans la négative, le bureau collabore avec les clients pour modifier leur plan d'entreprise et les remettre dans la bonne voie. Le processus est répété au sixième mois de l'accord, puis au neuvième mois. Pour l'agent de projet, cette méthode joue un rôle essentiel pour ce qui est de s'assurer que les clients ne s'écartent pas de la voie à suivre pour réussir à démarrer leur entreprise.

Au second bureau, les clients qui en sont aux étapes de la proposition du concept d'entreprise (quatre semaines) et de l'évaluation du concept d'entreprise (une semaine) ne sont pas encore admissibles à l'obtention d'un soutien financier. S'ils passent avec succès cette partie du programme, on signe alors avec eux un accord d'une durée de 31 semaines. Au terme de la période de 31 semaines, on évalue la situation des clients pour déterminer s'ils ont besoin d'une aide additionnelle et si un prolongement de l'accord aura une incidence directe sur la réussite de leur entreprise. Dans l'affirmative, l'accord peut être prolongé d'une période allant jusqu'à 20 semaines.

RECOMMANDATION 10

Pour s'assurer que tous les clients présentant une demande de participation au programme Prestations d'aide au travail indépendant sont traités équitablement et qu'ils satisfont de façon juste et uniforme aux exigences du programme, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- normaliser les critères employés pour déterminer si un client est apte à participer au programme;
- évaluer les différentes politiques des bureaux concernant la durée de l'aide fournie et encourager l'adoption généralisée de politiques qui aident efficacement les clients à réussir.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère veillera à évaluer avec plus de précision la nécessité du programme et à normaliser les critères en matière d'aptitude

pour assurer un accès plus uniforme à l'échelle de la province. La nécessité du programme et l'aptitude des clients font intervenir la prise en compte d'éléments tels que le manque de compétences en demande, les obstacles à l'emploi, la nécessité avérée du programme et les projets ayant les meilleures chances de réussir. Par ailleurs, on veillera à examiner la question de la durée de l'aide fournie et à cibler les pratiques exemplaires. Toutefois, le Ministère tient à souligner qu'il est conscient que les différences régionales dans l'offre de l'aide et les interventions auprès des clients découlent de la complexité même de la question.

Administration des contrats par les fournisseurs de services

Éléments probants concernant la surveillance des progrès et le soutien fourni

Le Ministère demande aux clients de préparer un plan d'affaires écrit dans les 10 semaines suivant le début de leur formation. Lorsqu'un participant dépasse la période de 10 semaines, le fournisseur de services doit en aviser le Ministère, et on décide alors s'il convient de continuer à fournir une aide financière au participant. Pratiquement tous les clients ayant participé au programme ont reçu une aide considérable des fournisseurs de services pour réussir à faire approuver leur plan.

Les trois fournisseurs de services que nous avons visités avaient pour politique interne de rencontrer les clients une fois par mois, soit dans les bureaux du fournisseur, soit à l'établissement du client, une fois le plan d'entreprise mis en œuvre. Les trois fournisseurs de services demandaient également aux clients de transmettre au conseiller en gestion d'entreprise les renseignements financiers avant la rencontre mensuelle.

Notre examen de dossiers de clients a révélé que les trois fournisseurs de services recevaient en temps opportun les documents que les clients devaient leur remettre tous les mois. Cependant, dans de nombreux cas, les fournisseurs ne conservaient pas une documentation adéquate sur les rencontres mensuelles. Dans quatre dossiers de clients de l'un des fournisseurs, il manquait la totalité des notes relatives aux rencontres mensuelles pour toute la période des interventions. Deux fournisseurs de services demandaient aux clients de fournir, en plus des renseignements financiers mensuels, un exposé indiquant les tâches accomplies durant le mois ainsi que les activités promotionnelles et de marketing entreprises. Le troisième fournisseur de services demandait seulement qu'on lui fournisse l'état mensuel des résultats. Si l'on ne demande pas aux clients de décrire leurs activités, il devient difficile pour les conseillers de déterminer si ceux-ci consacrent des efforts suffisants et appropriés à l'établissement de leur entreprise durant la période où ils reçoivent une aide. Le fournisseur de services a admis que le fait de demander aux clients de décrire leurs activités aiderait également les conseillers en gestion d'entreprise à adapter leurs conseils en fonction des besoins particuliers des clients.

En ce qui concerne l'un des fournisseurs de services, il est apparu qu'aucun des dossiers examinés n'était suffisamment détaillé ou ne contenait des documents sur les rencontres indiquant les mesures recommandées et les résultats obtenus. Même dans les cas des dossiers des autres fournisseurs que nous avons examinés et qui contenaient des notes détaillées, rien n'indiquait que les conseillers en gestion d'entreprise élaboraient des plans d'action avec les clients. En ce qui a trait aux deux fournisseurs qui demandaient aux clients de fournir un exposé mensuel de leurs activités, nous avons relevé de nombreux cas où il était impossible de déterminer ce qui avait été réalisé et quelles étaient les actions prévues.

Par conséquent, il était souvent difficile de déterminer les conseils et l'orientation que les clients avaient reçus, si les clients travaillaient à temps plein à l'établissement de leur entreprise, et quelles mesures avaient été prises pour accroître les ventes. Parallèlement, il apparaissait de façon

évidente que plusieurs entreprises de clients étaient en difficulté, mais les dossiers n'indiquaient pas les mesures qui avaient été prises ou les conseils qui avaient été donnés pour remédier à la situation. Voici quelques exemples :

- Dans le cas d'une entreprise de services-conseils en gestion de projets de TI, les ventes totales à la fin du programme étaient nulles, alors qu'on avait prévu qu'elles s'élèveraient à 52 800 $.
- Dans le cas d'une entreprise de microédition offrant des services en arabe et en anglais, les ventes totales à la fin du programme étaient de 1 580 $, alors qu'on avait prévu qu'elles s'élèveraient à 20 500 $.
- Dans le cas d'une entreprise offrant des cours de yoga et des services de santé aux femmes enceintes, les ventes totales à la fin du programme étaient de 5 000 $, alors qu'on avait prévu qu'elles s'élèveraient à 19 000 $.
- Dans le cas d'une entreprise de planification d'événements et de production sonore, les ventes totales après 11 mois de participation au programme étaient de 2 500 $, alors qu'on avait prévu qu'elles s'élèveraient à 35 000 $.
- Dans le cas d'un cabinet privé offrant des services d'hypnose pour surmonter les obstacles à la bonne santé et au bien-être, les ventes totales à la fin du programme étaient de 2 000 $, alors qu'on avait prévu qu'elles s'élèveraient à 17 000 $. Le fournisseur de service doutait que le participant consacre tous les efforts nécessaires à la bonne marche de son entreprise et lui a demandé de fournir des registres de ses activités. Nous avons examiné les registres et conclu qu'ils ne contenaient pas suffisamment de détails pour déterminer si le client consacrait 35 heures par semaine à son entreprise. Le fournisseur n'a pas pris d'autres mesures.

Le personnel des deux bureaux ministériels ainsi que les fournisseurs de services ont convenu de la nécessité d'apporter des améliorations en matière de documentation tant pour les conseillers en gestion d'entreprise que pour les clients.

Visites des établissements et aide additionnelle

Les fournisseurs de services sont tenus d'effectuer des visites aux établissements des clients dans les trois premiers mois suivant la date du démarrage des entreprises, afin d'évaluer les progrès relatifs au fonctionnement de celles-ci. Ces visites permettent aux fournisseurs de services de confirmer les renseignements que leur ont transmis les clients dans leurs rapports d'étape mensuels, de s'assurer que les établissements respectent les lois, ainsi que de déceler d'éventuels problèmes pouvant compromettre l'avenir de l'entreprise. Nous avons pu trouver des preuves que les visites avaient été effectuées pour un des fournisseurs de services seulement. Les deux autres fournisseurs nous ont dit qu'ils effectuaient les visites, mais qu'ils avaient omis de préciser que leurs rencontres avec les clients avaient constitué des visites d'établissements.

Chez tous les fournisseurs de services que nous avons visités, nous avons relevé des cas où les clients gagnaient de faibles revenus tout au long de l'intervention. Nous nous serions attendus, en ce qui concerne ces cas, à ce qu'il y ait des rencontres plus fréquentes, surtout à la fin du programme, quand les clients étaient sur le point de ne plus recevoir de soutien financier pour les aider à maintenir leurs activités commerciales, mais rien n'indiquait que les conseillers en gestion d'entreprise avaient tenu des rencontres additionnelles. En outre, les fournisseurs de services n'avaient préparé aucune stratégie de sortie visant à aider les clients à quitter le programme et à maintenir leurs activités commerciales sans le soutien financier du programme PATI.

Nous avons constaté que l'un des fournisseurs de services recourait à une pratique exemplaire consistant à offrir un cours de marketing de deux jours aux clients qui avaient de la difficulté à faire en sorte que leur entreprise génère des ventes. Le cours, donné en groupe, visait à examiner diverses

approches et à élaborer un plan d'action pour accroître les ventes. Les conseillers en gestion d'entreprise choisissaient les clients qui assisteraient au cours en se fondant sur un examen des dossiers de clients après 36 semaines de participation au programme.

RECOMMANDATION 11

Pour mieux s'assurer que les participants au programme réussissent à démarrer et à maintenir des entreprises viables et qu'ils se conforment aux exigences du programme, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- exiger que les fournisseurs de services assurent une surveillance plus étroite et plus uniforme de leurs clients;
- établir des attentes liées aux éléments qui doivent être documentés relativement aux rencontres avec les participants, ce qui comprend l'indication de la nature de toute préoccupation exprimée ainsi des conseils et du soutien fournis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec la recommandation. Nous reconnaissons que le fait d'améliorer la surveillance aidera les fournisseurs de services à mieux suivre les progrès des clients et à ajuster le soutien selon les besoins. Le Ministère examinera la possibilité de normaliser les exigences générales en matière de surveillance, ou encore s'efforcera d'aider les fournisseurs de services à améliorer leurs pratiques de surveillance.

Les fournisseurs de services reçoivent des fonds en vue d'offrir un savoir-faire technique et des services consultatifs aux participants. Bien que l'ampleur de la documentation sur les rencontres puisse être révélatrice de la qualité du service offert, le Ministère continuera d'établir des attentes détaillées à l'intention des fournisseurs.

Surveillances des fournisseurs de services par le Ministère

Information sur le rendement

Les bureaux locaux suivent les progrès accomplis par les fournisseurs de services concernant l'exécution des tâches qui leur sont confiées. Les bureaux locaux que nous avons visités reçoivent des rapports d'activités mensuels des fournisseurs de services, qui comprennent des renseignements sur le nombre de clients assistant à des séances d'information et le nombre de demandes reçues, ainsi que sur le nombre de clients qui entreprennent le programme, qui achèvent leur formation, qui exécutent un plan d'affaires et qui achèvent le programme. Les bureaux locaux ont accès aux systèmes d'activités des fournisseurs de services et aux dossiers des clients.

Cependant, aucune des régions visitées n'avait à ce jour reçu d'information du Ministère ou des bureaux locaux sur le nombre de clients qui réussissent à devenir des travailleurs indépendants. Elles ne reçoivent pas non plus de renseignements sur le rendement des fournisseurs de services permettant de savoir si ceux-ci atteignent les objectifs de leur contrat. En outre, aucune des régions visitées n'avait entrepris d'analyse régionale visant à déterminer la mesure dans laquelle l'administration du programme est conforme aux exigences provinciales, et si l'administration est uniforme d'un bureau à l'autre.

Par ailleurs, aucune des régions visitées n'avait mené d'enquête auprès des clients régionaux pour savoir s'ils avaient réussi à devenir des travailleurs indépendants ou s'ils étaient généralement satisfaits du programme. Les bureaux locaux du Ministère que nous avons visités ne communiquaient pas avec leurs clients après un laps de temps défini (par exemple, six mois après l'achèvement du programme) pour savoir s'ils étaient toujours des travailleurs indépendants, quel était le nombre d'heures qu'ils consacraient à leur entreprise chaque semaine et à combien s'élevaient les ventes brutes hebdomadaires moyennes. Au

lieu de cela, les bureaux locaux déterminent, à partir de leurs contrats avec les fournisseurs de services, le type et la portée des enquêtes devant être effectuées auprès des clients. Les exigences variaient aux bureaux visités, mais elles incluaient habituellement une enquête de suivi à la douzième semaine dans laquelle on demandait aux clients des renseignements sur l'état de leur entreprise. Après avoir examiné les résultats de l'enquête de suivi chez l'un des fournisseurs de services, nous avons conclu qu'ils ne pouvaient servir à effectuer des analyses du rendement, et nous avons constaté que le fournisseur n'était pas tenu de soumettre ces renseignements au bureau ministériel.

Coûts de la prestation des services par les fournisseurs

Aucune des régions visitées n'avait tenté de déterminer les raisons expliquant les écarts importants des coûts par client entre les fournisseurs de services. Nous avons obtenu un rapport du Ministère qui indiquait les coûts par client, et pour vérifier son exactitude, nous avons demandé aux régions visitées de nous soumettre tous les contrats relatifs au programme PATI. Nous avons constaté un certain nombre de divergences entre le rapport du Ministère et les contrats des fournisseurs de services. La Figure 7 montre notre calcul des coûts fondé sur les chiffres réels des contrats. Il en est ressorti des différences importantes au chapitre des coûts par client dans chacune des régions – ces coûts variaient comme suit : de 1 347 $ à 5 923 $ dans la région du Centre; de 1 295 $ à 3 420 $ dans la région de l'Est; de 931 $ à 7 713 $ dans la région de l'Ouest.

Des différences aussi considérables mériteraient d'être examinées et devraient être prises en compte quand vient le moment de renouveler les contrats des fournisseurs de services.

Figure 7 : Coûts et volumes de clients du programme PATI

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Région	Moyenne des coûts/client (min.) ($)	Moyenne des coûts/client (max.) ($)	Nombre cible de clients
centre	1 347	5 923	3 912
est	1 295	3 420	2 133
ouest	931	7 713	2 698

Nota : les chiffres sont basés sur les nouveaux clients et les clients reportés

Surveillance des contrats des fournisseurs de services

Afin que le transfert du programme PATI du gouvernement fédéral au gouvernement provincial puisse se faire sans aucune interruption de service, le Ministère a octroyé aux bureaux locaux le pouvoir de prolonger les contrats des fournisseurs de services tant et aussi longtemps que ne surviendront pas de problèmes graves de rendement. Les employés du Ministère sont responsables de surveiller les contrats conclus entre le Ministère et les fournisseurs de services.

Nous avons examiné les activités de surveillance relatives aux contrats des trois fournisseurs de services que nous avons visités, et nous avons constaté qu'une surveillance était effectuée dans les trois cas, mais de manière très générale. On mettait l'accent sur les façons de s'assurer que les objectifs étaient atteints, par exemple le nombre de personnes soumettant une demande et le nombre de demandeurs entreprenant une formation. Les employés du Ministère nous ont fait savoir que la politique consistait à effectuer une gestion de type non interventionniste, car, à l'époque où le programme relevait du gouvernement fédéral, il ne devait pas y avoir apparence de relation employeur-employé. Les fournisseurs de services sont engagés pour exécuter des fonctions précises et, sauf en cas de problèmes, le Ministère ne surveille pas chacun des dossiers des clients.

RECOMMANDATION 12

Pour mieux s'assurer que les fournisseurs de services se conforment à leurs contrats et que les objectifs sont atteints de manière rentable, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- visiter périodiquement les fournisseurs de services pour effectuer une surveillance des contrats axée sur le risque, en mettant l'accent sur la qualité des services offerts ainsi que sur la conformité aux exigences du programme;
- élaborer et mettre en œuvre un ensemble plus complet et plus informatif de mesures de rendement fondées sur les résultats, telles que le nombre et le pourcentage de clients qui réussissent à devenir des travailleurs indépendants;
- analyser les coûts par client engagés par les fournisseurs de services en vue de déterminer les raisons expliquant les écarts importants, afin d'améliorer l'efficience des services et de relever les pratiques exemplaires de partage d'information entre les fournisseurs et les bureaux du Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec la recommandation. Nous continuerons de transmettre les lignes directrices sur les exigences en matière de responsabilité aux bureaux locaux et aux fournisseurs de services pour nous assurer que les résultats sont communiqués.

Pour garantir que les fournisseurs sont comptables de la qualité des services qu'ils offrent, le Ministère s'efforcera d'élaborer et de mettre en œuvre un ensemble plus complet de mesures du rendement fondées sur les résultats, qui inclura une définition plus précise du travail indépendant.

Le Ministère convient en principe qu'il peut y avoir des différences de coûts par client relativement aux accords de contribution des fournisseurs de services. Il examinera et analysera les coûts par client engagés par les fournisseurs de services ainsi que les facteurs qui contribuent à ces coûts afin d'améliorer l'efficience des services.

PROGRAMME ALPHABÉTISATION ET FORMATION DE BASE

La plus récente *Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, effectuée en 2003, a révélé que le niveau d'alphabétisation en Ontario n'avait pas changé depuis 1994, mais qu'il y avait eu une baisse importante du nombre d'Ontariens fonctionnant aux niveaux d'alphabétisation les plus élevés. Environ 20 % des Ontariens adultes ne possédaient pas les capacités de lecture et d'écriture de base requises pour accomplir les tâches nécessaires au travail ou dans la vie quotidienne. Le niveau d'alphabétisation moyen en Ontario correspond à celui du Canada.

Le programme Alphabétisation et formation de base (AFB) soutient et finance quelque 200 organismes d'alphabétisation, dont des groupes communautaires sans but lucratif, des conseils scolaires et des collèges, qui offrent de l'information et des services d'aiguillage, d'évaluation, d'élaboration de plan de formation, de formation intensive et de suivi dans environ 285 établissements répartis dans la province. Les organismes de prestation des services sont divisés en quatre catégories, selon le groupe de clients servis : anglophones, francophones, personnes sourdes et autochtones. Les organismes anglophones servent la grande majorité des clients. Le Ministère fournit environ 55 millions de dollars par année pour la prestation des services, et approximativement 5 millions de dollars pour la recherche et le développement. Le financement annuel de fonctionnement est resté à peu près inchangé depuis 2001-2002. Par conséquent, le Ministère a réduit le nombre cible d'heures de services devant être exécutées, qui est passé de 6,7 millions à 5,63 millions, soit une

diminution d'environ 16 %. Il se peut qu'une partie de cette réduction découle des efforts déployés par le Ministère pour normaliser et surveiller la façon dont les fournisseurs de services comptabilisent le nombre d'heures passées avec les clients.

Dans son budget de 2004, le gouvernement a annoncé l'inclusion d'une composante de rattrapage scolaire au programme AFB, se chiffrant à 2 millions de dollars, afin d'améliorer l'accès aux études postsecondaires, à la formation, à l'emploi ou à l'autonomie. En 2007-2008, le financement consacré au rattrapage scolaire a été porté à 15 millions de dollars, et les collèges communautaires en ont été les principaux bénéficiaires.

Le programme AFB s'adresse principalement aux adultes sans emploi et met particulièrement l'accent sur les personnes qui reçoivent des prestations d'aide sociale. Pour être admissible aux services, une personne doit être âgée d'au moins 19 ans et ne pas fréquenter l'école, et il faut qu'on ait évalué qu'elle ne possédait pas les compétences de lecture et d'écriture requises pour trouver et conserver un emploi ou pour accomplir les tâches nécessaires dans la vie quotidienne. Les apprenants doivent pouvoir faire la preuve des progrès réalisés en réussissant des exercices liés à leurs objectifs d'apprentissage. Environ 30 % des personnes recevant des services dans le cadre du programme AFB étaient également bénéficiaires du programme Ontario au travail.

Suivi et communication des résultats des participants

Le Ministère doit absolument disposer de renseignements sur les résultats pour être en mesure de savoir avec certitude si les organismes et le programme dans son ensemble produisent les résultats souhaités, et pour corréler les décisions en matière de financement à ces résultats. Les organismes d'AFB sont tenus de consigner la situation de tous les apprenants qui quittent le programme, les raisons pour lesquelles ils abandonnent le programme, le cas échéant, et le taux de satisfaction de chacun des apprenants, ainsi que de communiquer ces renseignements au Ministère. Le Ministère utilise une mesure de rendement pour suivre les résultats relatifs aux participants, soit le pourcentage de clients qui obtiennent un emploi ou qui poursuivent des études ou une formation additionnelles après avoir achevé ou quitté le programme. Le point de référence est 70 %. En ce qui concerne le taux de satisfaction des apprenants, le point de référence est 85 %.

En se fondant sur les résultats transmis par les organismes, le Ministère a indiqué que le nombre d'apprenants ayant quitté le programme en 2006-2007 et en 2007-2008 était environ de 21 100 et de 19 900 respectivement, et que le taux de résultats positifs était de 67 % pour les deux exercices. Le Ministère a indiqué des taux de satisfaction des apprenants de 92 % et de 93 % respectivement en 2006-2007 et 2007-2008, mais nous avons constaté que, pour les deux exercices, environ 7 000 clients (33 % des apprenants ayant quitté le programme) n'avaient pas été interrogés, alors qu'ils auraient dû l'être.

Nous avons examiné les activités déclarées relativement à un échantillon d'établissements pour la période allant de 2004-2005 à 2006-2007, afin de déterminer si certains des établissements échouaient de façon continue à satisfaire au point de référence de 70 % concernant les résultats positifs. Sur la période de trois ans visée, 35 % de ces établissements n'ont pas réussi à atteindre le taux de 70 %.

La Figure 8 montre les renseignements déclarés sur la situation des clients quittant le programme pour les deux derniers exercices. Environ 50 % des clients n'avaient pas achevé le programme. Cependant, le Ministère a déclaré que 67 % des clients avaient réussi à trouver un emploi ou avaient poursuivi des études ou une formation additionnelles. Par conséquent, des résultats positifs peuvent être déclarés pour des clients qui n'ont pas entrepris ou achevé le programme. Le fait de communiquer les résultats des apprenants corrélativement à la situation des clients quittant le programme aiderait

Figure 8 : Raisons pour lesquelles les apprenants ont quitté le programme ABF, 2006-2007 et 2007-2008 (% de clients)

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

	2006-2007	2007-2008
apprenants ayant quitté le programme après avoir atteint leurs objectifs d'ABF	46	50
apprenants ayant quitté le programme après une évaluation	14	11
apprenants ayant quitté le programme à la demande de l'organisme	10	10
apprenants ayant quitté le programme de leur propre initiative	30	29

à mieux rendre compte de la mesure dans laquelle la durée et le type du service reçu ont eu une incidence sur les clients. Le Ministère serait ainsi mieux en mesure d'évaluer l'efficacité du programme pour les clients qui l'ont achevé, pour ceux qui l'ont quitté avant d'atteindre leurs objectifs et pour ceux qui l'ont quitté après une évaluation.

Les organismes sont tenus de communiquer avec tous les apprenants qui ont atteint leurs objectifs d'AFB trois mois après qu'ils ont quitté le programme afin de documenter leur situation. Toutefois, comme le Ministère ne publie pas ces résultats, il est difficile de déterminer si les apprenants font des progrès constants en matière d'emploi ou d'études ou de formation additionnelles.

Par ailleurs, le Ministère n'était pas en mesure de suivre la durée de la participation des clients au programme. On nous a informés qu'il fallait à certains clients plusieurs années pour atteindre leurs objectifs. Environ 21 000 nouveaux apprenants entreprennent le programme tous les ans, tandis qu'un nombre relativement constant de 19 500 apprenants sont des clients des années précédentes qui poursuivent le programme. Une des exigences du programme est que les apprenants doivent progresser à un rythme acceptable pour pouvoir y demeurer. Nous avons relevé un établissement où des apprenants avaient passé plus de sept ans dans le programme AFB. Le fait de combiner les données sur la durée de la participation au programme avec d'autres renseignements, tels que le profil des clients, aiderait le Ministère à dégager des tendances s'avérant utiles pour tenir les fournisseurs de services comptables, pour mettre en œuvre des mesures correctives et pour aider les participants à atteindre leurs objectifs dans un délai raisonnable.

Financement du programme

Services d'AFB

Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous avions recommandé que le Ministère mette en œuvre un modèle équitable de financement tenant compte de la réussite ou de l'insuccès des organismes de prestation à faire en sorte que leurs clients obtiennent des résultats positifs. Le Ministère a entrepris à la fin de 2002 un examen du financement, qui a montré que des organismes offrant des services similaires à des apprenants ayant des besoins comparables recevaient des niveaux de financement très différents. Une recommandation initiale selon laquelle il fallait procéder à des modifications majeures du financement à l'échelle de la province a été rejetée. On a décidé de poursuivre selon l'approche existante et d'effectuer de petits changements au fur et à mesure que des fonds deviendraient disponibles, lorsque des organismes fermeraient leurs portes.

On a alors recommandé une autre option, qui mettait l'accent sur l'efficience et consistait à demander aux organismes de fournir un niveau minimal de service à l'intérieur d'une fourchette acceptable de coûts horaires. L'objectif était de faire en sorte que tous les organismes de chaque catégorie s'approchent du niveau de financement moyen par heure passée avec les clients (le temps total que consacre un organisme à la prestation de services). Le Ministère n'a voulu réduire le financement pour aucun des établissements; il a plutôt cherché à accroître le volume de services fournis par les organismes en incitant ceux-ci à respecter davantage le principe de rentabilité. Par exemple, le Ministère

a déterminé que le coût horaire moyen pour les organismes anglophones devait s'établir à 9,50 $ en 2005-2006, et il s'attendait à ce que les organismes s'approchent de cette cible.

Depuis 2005-2006, le Ministère a pour l'essentiel choisi le statu quo, ce qui fait en sorte de maintenir les inégalités concernant les heures cibles et l'affectation du financement qui existaient au moment où les cibles ont été établies. Les coûts horaires cibles pour des établissements de taille similaire variaient donc considérablement en 2006-2007. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- L'organisme A recevait 783 000 $ pour fournir 81 000 heures de services (coût horaire de 9,68 $), tandis que l'organisme B recevait 745 000 $ pour fournir 109 000 heures de service (coût horaire de 6,80 $).
- L'organisme C recevait 225 000 $ pour fournir 25 780 heures de services (coût horaire de 8,76 $), tandis que l'organisme D recevait 143 000 $ pour fournir 25 400 heures de services (coût horaire de 5,63 $).
- L'organisme E recevait 175 000 $ pour fournir 13 500 heures de services (coût horaire de 12,93 $), tandis que l'organisme F recevait 75 000 $ pour offrir 13 400 heures de services (coût horaire de 5,60 $).

Nous avons remarqué des inégalités similaires dans le financement que recevaient les fournisseurs de services au titre du rattrapage scolaire, les coûts horaires cibles allant de 5,90 $ à 13,54 $ pour les établissements échantillonnés.

Le Ministère s'est donné comme politique de corréler les niveaux de financement au rendement et aux résultats, mais le financement n'est pas modifié en fonction des changements dans les niveaux d'activités totaux ou des organismes pris individuellement. Ces trois derniers exercices, les organismes n'ont fourni que 88 % du nombre d'heures passées avec les clients qui avait été approuvé, mais ils ont dépensé 98 % de leur financement. En 2007-2008, les organismes prévoyaient fournir 5,63 millions d'heures passées avec les clients en contrepartie des 56 millions de dollars qui leur étaient affectés, mais ils n'ont fourni que 4,9 millions d'heures pour les 55 millions de dollars qu'ils ont dépensés. Par conséquent, bien que le coût horaire approuvé pour les heures passées avec les clients s'établissait à 9,95 $ en fonction des fonds affectés, le coût horaire réel a été de 11,22 $, soit environ 13 % de plus que ce qui avait été prévu.

Le Ministère a mentionné qu'il n'y aura aucun rajustement du financement à moins que l'on constate un écart important dans les coûts horaires pour les heures passées avec les clients. Nous avons examiné le financement et les activités déclarées pour 2005-2006 et 2006-2007 relativement à un échantillon d'établissements. Nous avons constaté que 40 % de ces établissements n'avaient fourni qu'entre 50 % et 88 % du nombre approuvé d'heures passées avec les clients, alors que chacun d'eux avait dépensé pratiquement la totalité des fonds octroyés par le Ministère.

Le Ministère a indiqué que les activités d'amélioration continue de la gestion du rendement relativement au financement du programme AFB intègreront de plus en plus des mesures de l'efficacité, de l'efficience et de la satisfaction des apprenants au niveau des organismes. Toutefois, de nombreux organismes continuent de dépenser les fonds du Ministère sans atteindre leurs objectifs en matière de résultats.

RECOMMANDATION 13

Pour obtenir des renseignements adéquats en vue de la prise de décisions appropriées et équitables relativement au financement du programme Alphabétisation et formation de base (AFB) et afin de renforcer la reddition de compte, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- produire des rapports distincts sur les résultats pour les clients qui quittent le programme après une évaluation sans avoir reçu de formation d'AFB intensive, pour les clients qui quittent le programme avant la fin et ceux qui le quittent après l'avoir

achevé, et – trois mois après leur départ du programme – pour les apprenants qui ont achevé le programme;

- suivre la durée de la participation des apprenants au programme et faire rapport à ce sujet, et détecter les établissements où des apprenants continuent de recevoir des services durant des périodes inhabituellement longues;
- mettre en œuvre un modèle de financement qui tienne compte des résultats des apprenants et qui fasse en sorte que les fonds octroyés correspondent mieux aux niveaux de services fournis.

Le Ministère s'emploie à l'heure actuelle à mettre sur pied le Système d'information d'Emploi Ontario (SIEO), qui remplacera le Système de gestion de l'information du programme ABF et améliorera la collecte de données et la production de rapports relatifs au programme. Le SIEO permettra l'établissement du cadre de gestion axée sur le rendement prévu pour l'exécution des programmes et la prestation des services d'Emploi Ontario, ce qui inclut le programme AFB.

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales

Salubrité des aliments

Contexte

Au cours des dernières années, les nouvelles pratiques de production et de transformation des aliments, les nouveaux pathogènes d'origine alimentaire, ainsi que l'évolution des habitudes alimentaires et de la démographie ont sensibilisé la population aux maladies d'origine alimentaire. Selon les chiffres publiés par l'Organisation mondiale de la Santé, jusqu'à 30 % de la population des pays industrialisés souffrirait de maladies d'origine alimentaire chaque année. Au Canada, en se fondant sur les 10 000 à 30 000 cas déclarés de maladies d'origine alimentaire, dont une trentaine de décès, on estime l'incidence de ces maladies à environ 2 millions de cas par année. Les symptômes varient en intensité; ils peuvent ressembler à ceux d'une grippe plus ou moins forte, prendre la forme d'une maladie chronique ou d'une invalidité, et même causer la mort. La plupart des gens ont déjà contracté une maladie d'origine alimentaire, même s'ils n'en étaient pas conscients.

À différentes étapes de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, les produits peuvent être contaminés par des substances physiques, chimiques ou biologiques présentes dans les aliments pour animaux, une mauvaise utilisation des médicaments vétérinaires ou des pratiques agricoles laissant à désirer. Les produits peuvent aussi être contaminés dans des établissements de transformation, des magasins ou des restaurants, ou encore à la maison, en raison de pratiques d'entreposage, de manutention ou de préparation inadéquates. De nombreux cas d'intoxication alimentaire sont attribuables à l'utilisation inappropriée des aliments à la maison. Éduquer les consommateurs sur la manipulation sécuritaire de la nourriture est un des moyens les plus efficaces de réduire l'incidence des maladies d'origine alimentaire.

Au Canada, les responsabilités de réglementation en matière de salubrité des aliments sont partagées entre tous les ordres de gouvernement. Au niveau fédéral, Santé Canada établit les politiques et les normes régissant la salubrité et la qualité nutritive de tous les aliments vendus au Canada, en plus de surveiller les intoxications d'origine alimentaire. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), quant à elle, est chargée de réglementer les établissements agréés par le fédéral, qui vendent généralement leurs produits dans d'autres provinces et d'autres pays; au besoin, elle rappelle des aliments.

Au niveau provincial en Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) administre un certain nombre de lois visant à réduire au minimum les risques pour la salubrité des viandes, des produits laitiers et des aliments d'origine végétale transformés et vendus en Ontario. Le ministère des Richesses naturelles, pour sa part, est responsable de la salubrité du

poisson et des usines de transformation du poisson. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée établit les normes de salubrité des aliments pour les services d'alimentation. Il a délégué l'inspection des magasins de détail, des établissements et des restaurants aux services municipaux de santé publique.

La différence entre les établissements titulaires d'un permis fédéral et ceux titulaires d'un permis provincial en est surtout une d'échelle et de portée. Les titulaires d'un permis provincial peuvent vendre leurs produits seulement en Ontario, tandis que le permis fédéral donne le droit de vendre à d'autres provinces et d'autres pays.

En ce qui concerne la viande, le Ministère est responsable de la délivrance des permis et de l'inspection des abattoirs et, depuis 2005, des établissements autonomes de transformation des viandes. Ces derniers sont surtout des commerces de gros qui n'abattent pas les animaux mais qui transforment la viande (par exemple, en la découpant et en l'emballant) et vendent leurs produits, comme les rôtis, les steaks et les produits carnés prêts à manger, à des restaurants, des détaillants, etc. En 2006, les abattoirs titulaires d'un permis provincial ont abattu plus de 22 millions d'animaux (dont 75 % étaient des poulets), ce qui correspond à environ 10 % de tous les animaux abattus en Ontario. En mars 2008, il y avait environ 160 abattoirs et 290 établissements autonomes de transformation des viandes titulaires d'un permis délivré par le Ministère.

Le Ministère a délégué la responsabilité d'administrer et d'appliquer différentes dispositions de la *Loi sur le lait* concernant la qualité et la salubrité du lait de vache cru aux Dairy Farmers of Ontario (DFO). Les DFO ramassent le lait des fermes et le vendent aux usines de transformation, qui le convertissent ensuite en lait de consommation (homogénéisé, 2 %, etc.) et en lait industriel ou crème de transformation (qui sert à fabriquer d'autres produits laitiers tels que le beurre, le fromage, le yogourt et la crème glacée). Les DFO sont chargés d'inspecter les fermes laitières, tandis que le Ministère est responsable de la délivrance des permis et de l'inspection des usines de transformation du lait et des distributeurs en gros des produits laitiers transformés. Les distributeurs au détail, quant à eux, relèvent des services municipaux de santé publique. En 2007-2008, il y avait environ 120 usines de transformation des produits laitiers et 390 distributeurs en gros titulaires d'un permis délivré par le Ministère.

Les fruits et légumes frais, le sirop d'érable, le miel, le jus et le cidre de pommes, ainsi que les fruits et légumes à transformation minimale sont classés dans la catégorie des aliments d'origine végétale. Le Ministère exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le classement et la vente des produits agricoles*, qui vise principalement à réglementer le classement, l'emballage, l'étiquetage et la commercialisation des produits agricoles. Bien que la Loi interdise la vente de produits impropres à la consommation humaine, contrairement aux lois réglementant la viande et les produits laitiers, elle ne prévoit pas d'exigences précises concernant la délivrance des permis et l'inspection des aliments d'origine végétale. On estime qu'il y a environ 10 700 producteurs d'aliments d'origine végétale en Ontario.

Les programmes de salubrité des aliments du Ministère sont administrés par sa Division de l'environnement et de la salubrité des aliments. En 2007-2008, la Division comptait environ 280 employés à temps plein, et ses dépenses liées à la salubrité des aliments totalisaient environ 48 millions de dollars. Les dépenses étaient surtout affectées aux activités de délivrance des permis et d'inspection, aux analyses en laboratoire, ainsi qu'aux programmes d'aide financière aux initiatives de salubrité des aliments.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère avait mis en place des procédures et systèmes adéquats pour gérer efficacement les risques relatifs à la salubrité des aliments et garantir la conformité aux lois et politiques applicables.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé des objectifs, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction du Ministère, qui les a acceptés. Enfin, nous avons conçu et mené des sondages et des procédés afin d'atteindre notre objectif et de respecter nos critères de vérification.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons étudié les pratiques de salubrité des aliments adoptées par d'autres administrations, interviewé des employés du Ministère et analysé les dossiers d'inspection et autres renseignements pertinents. Nous avons visité différents établissements, dont un abattoir, des usines de transformation de la viande et d'autres produits alimentaires, un producteur de lait ainsi qu'une usine de transformation des produits laitiers, afin de recueillir des informations de première main sur les installations et d'observer le processus d'inspection du Ministère. Nous avons également rencontré des représentants des Ontario Independent Meat Processors, des Dairy Farmers of Ontario et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, le juge Roland Haines (qui avait dirigé un examen indépendant du régime ontarien de réglementation de la viande en 2004), ainsi que des professeurs de l'Université de Guelph pour recueillir leurs commentaires sur les moyens à prendre pour améliorer la salubrité des aliments.

Nous avons également examiné les activités de la Direction des services de vérification interne du Ministère. La Direction n'avait pas effectué de vérifications récentes sur la salubrité des aliments, mais elle avait évalué les progrès accomplis par le Ministère dans la mise en œuvre des recommandations du juge Haines.

Résumé

Le Ministère a mis en place bon nombre des systèmes et procédures nécessaires pour réduire au minimum les risques relatifs à la salubrité des aliments. Nous avons néanmoins repéré un certain nombre de points à améliorer.

En ce qui concerne la viande, le Ministère a établi des normes détaillées en matière de salubrité des aliments pour les abattoirs titulaires d'un permis provincial, qui comptent pour environ 10 % de tous les animaux abattus en Ontario, et les établissements indépendants de traitement des viandes. Cependant, pour garantir la salubrité des viandes et produits carnés vendus aux consommateurs, le Ministère doit s'assurer que les infractions importantes à ses normes décelées lors des vérifications donnent lieu à des mesures correctives, pour que seules les usines ne présentant pas de lacunes importantes reçoivent des permis d'exploitation.

Nous avons notamment constaté que des lacunes graves avaient été repérées lors des vérifications de certains abattoirs et établissements autonomes de transformation des viandes. Certaines usines qui satisfaisaient aux exigences réglementaires minimales affichaient un taux d'infraction de près de 30 % pour les normes examinées, et même des usines hautement cotées présentaient de nombreuses lacunes. Beaucoup de ces lacunes étaient des infractions répétées relevées lors de vérifications antérieures.

De plus, il n'est pas toujours facile pour le Ministère de détecter les substances chimiques et organismes microbiens (bactéries) présents dans les aliments en inspectant visuellement la viande ainsi que les installations et l'équipement des produc-

teurs. Bien que le Ministère procède à des analyses en laboratoire pour dépister ces substances, nous avons remarqué un manque général de suivi ou de mesures correctives pour remédier aux résultats défavorables des analyses en laboratoire. Par exemple, une étude menée en 2006 auprès de 48 établissements autonomes de transformation des viandes de la région du Grand Toronto qui venaient d'obtenir leur permis d'exploitation, afin de détecter la présence de pathogènes et de déterminer si l'équipement et les surfaces de contact alimentaire étaient contaminés, a permis de mettre en évidence des taux élevés de bactéries, même dans les usines hautement cotées. Bien que le Ministère nous ait informés que les résultats défavorables ne posaient pas de risque immédiat pour la santé publique, ceux-ci pourraient indiquer une infraction aux normes d'hygiène ou une défaillance du système qui expose les consommateurs à de plus grands risques de maladie d'origine alimentaire.

En ce qui concerne les produits laitiers, le Ministère a délégué la responsabilité d'administrer et d'appliquer diverses dispositions de la loi concernant la qualité et la salubrité du lait de vache aux Dairy Farmers of Ontario (DFO). Le Ministère compte sur les mécanismes d'inspection des DFO pour s'assurer que les installations agricoles, les aires environnantes et le matériel de traite sont hygiéniques. Des analyses en laboratoire sont effectuées à intervalles périodiques afin de détecter la présence de bactéries, de cellules somatiques (un indicateur d'infection du pis) et de résidus d'antibiotiques, de lourdes sanctions pécuniaires étant imposées en cas de non-conformité.

Le Ministère a réalisé d'importants progrès dans l'inspection et l'analyse du lait de chèvre, un secteur qui avait fait l'objet de certaines recommandations dans notre vérification de 2001.

Nous avons toutefois relevé des faiblesses dans l'inspection des usines de transformation et des distributeurs de produits laitiers par le Ministère. Ces faiblesses incluaient des permis renouvelés avant la fin de l'inspection, des inspections minimales des distributeurs de produits laitiers, différents niveaux de rigueur dans les inspections effectuées, ainsi qu'une documentation inadéquate des résultats des inspections. Il était donc difficile d'évaluer les niveaux de conformité en général. De plus, les résultats des analyses du lait de consommation et du fromage révélaient des concentrations de bactéries donnant à penser qu'un certain nombre d'usines de transformation pourraient avoir des problèmes d'hygiène.

En ce qui concerne les aliments d'origine végétale, les normes provinciales applicables sont limitées, parce que les lois ont été créées surtout pour réglementer le classement, l'emballage, l'étiquetage et la commercialisation. Cependant, le Ministère a pris l'initiative de recueillir des échantillons de fruits, de légumes, de miel et de sirop d'érable et de les faire analyser, surtout durant l'été. En 2007-2008, le Ministère a fait faire plus de 2 400 analyses et obtenu des résultats défavorables pour 2 % des échantillons. Les contaminants comprenaient du plomb dans le miel et le sirop d'érable, des résidus chimiques dépassant la limite maximum admise de Santé Canada dans des fruits et légumes, et des contaminants microbiens (listeria et salmonella) dans des légumes à transformation minimale. En cas de non-conformité, le Ministère recueillait des échantillons additionnels auprès des mêmes producteurs et les faisait analyser; le taux de non-conformité de cette deuxième série d'échantillons se situait autour de 20 %. Comme les pouvoirs d'exécution du Ministère sont limités, il ne peut pas empêcher les producteurs de continuer de vendre leurs produits au public. Il ne peut que visiter les producteurs pour les informer des résultats et transmettre ceux-ci à l'ACIA pour qu'elle détermine s'il y a lieu de rappeler des aliments et d'alerter la population. Nous avons examiné un échantillon de résultats non conformes et constaté que dix producteurs avaient commis des infractions répétées au cours des cinq dernières années, ce qui donne à penser que les efforts déployés par le Ministère pour sensibiliser ces producteurs n'ont pas porté fruit.

Enfin, nous avons remarqué que, pour mieux gérer les risques relatifs à la salubrité des aliments, le Ministère doit élaborer une stratégie plus exhaustive axée sur les risques pour guider ses priorités et activités.

Certaines de nos observations avaient été consignées dans notre vérification de 2001 sur la salubrité des aliments. Bien que le Ministère ait pris des mesures, comme nous l'avions constaté dans notre vérification de suivi de 2003, il n'a pas été capable de maintenir certaines des améliorations apportées à ce moment-là.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales est heureux de prendre connaissance du rapport du vérificateur général sur les programmes de salubrité des aliments du Ministère.

L'Ontario a mis en place un système efficace d'assurance de la salubrité des aliments et jouit d'une excellente réputation à cet égard. Tous les intervenants – des consommateurs aux producteurs en passant par les différents ordres de gouvernement – ont un rôle à jouer dans ce système.

Le Ministère prend la salubrité des aliments au sérieux. C'est pourquoi il cherche constamment à améliorer ses programmes de salubrité des aliments, en tirant parti des nouvelles connaissances scientifiques et des progrès technologiques. Son système est solide mais il peut toujours le renforcer, et il remercie le vérificateur général de lui avoir indiqué d'autres points à améliorer.

Le Ministère a récemment pris plusieurs mesures pour renforcer le système d'assurance de la salubrité des aliments. Il a notamment :

- adopté la *Loi de 2001 sur la qualité et la salubrité des aliments;*
- étendu les inspections provinciales des viandes aux usines qui n'abattent pas les animaux;
- engagé d'autres inspecteurs de viande à temps plein;
- continué d'aider le Partenariat canadien pour la salubrité des aliments à promouvoir les bonnes pratiques auprès des consommateurs.

Le Ministère accepte les recommandations du vérificateur général et il examinera le rapport avec soin afin de guider l'évolution continue de la Stratégie ontarienne pour la salubrité des aliments.

Constatations détaillées de la vérification

Le Ministère administre et applique un certain nombre de lois afin de réduire au minimum les risques relatifs à la salubrité de différents aliments produits, transformés ou vendus en Ontario. Ces lois comprennent :

- la *Loi de 2001 sur la qualité et la salubrité des aliments*, proclamée en 2005, qui vise à moderniser le cadre de réglementation pour l'inspection des viandes. Cette loi contrôle et réglemente la qualité et la salubrité des aliments, des denrées agricoles ou aquatiques et des facteurs de production agricole, en plus de gérer les risques relatifs à la salubrité des aliments, dont la contamination, les risques de nature chimique, biologique ou physique et les intoxications d'origine alimentaire.

  Ses règlements d'application spécifient les exigences à respecter pour obtenir un permis ainsi que les normes applicables à la production, aux locaux et aux activités, les exigences en matière d'étiquetage et d'emballage, et la bonne façon de se débarrasser des produits incomestibles.
- la *Loi sur les cadavres d'animaux*, qui réglemente l'élimination des animaux morts autrement que par abattage et énonce les exigences

d'inspection et d'obtention des permis pour ceux qui se débarrassent des cadavres.

- la *Loi sur le lait*, qui contrôle et réglemente la production et la commercialisation en Ontario du lait de vache et de chèvre, de la crème et du fromage, ainsi que la qualité du lait de vache et de chèvre, des produits laitiers et des produits du lait liquide en Ontario.
- la *Loi sur le classement et la vente des produits agricoles*, qui réglemente l'inspection, le classement, l'emballage et le marquage des produits agricoles, y compris la viande et les produits carnés, les fruits, les légumes et le miel.

Pour aider à assurer la conformité aux lois applicables et gérer les risques relatifs à la salubrité des aliments, le Ministère a mis en place des systèmes et des procédures pour la délivrance des permis, l'inspection des établissements et l'analyse en laboratoire des différents produits alimentaires. Il délivre des permis aux exploitants d'établissements pour s'assurer que ceux-ci respectent les normes législatives dans la production des aliments. Les inspections permettent de s'assurer que les producteurs continuent de respecter les normes de salubrité et que les aliments produits y sont conformes. Les analyses en laboratoire visent à identifier les contaminants présents dans des produits alimentaires qu'il est difficile de détecter visuellement. En plus de délivrer des permis, d'inspecter les établissements et de soumettre des produits alimentaires à des analyses en laboratoire, le Ministère entreprend des projets spéciaux pour déterminer dans quelle mesure des risques précis menacent des produits désignés. Les résultats de projets spéciaux peuvent servir à cibler les inspections, les interventions et les efforts de recherche subséquents.

VIANDE

Le Ministère est responsable de la délivrance des permis aux abattoirs de l'Ontario. Par ailleurs, la *Loi de 2001 sur la qualité et la salubrité des aliments*, proclamée en 2005, élargissait le mandat du Ministère aux établissements autonomes de transformation des viandes, qui relevaient auparavant des services de santé municipaux. Le plan du Ministère était d'introduire graduellement la délivrance des permis aux établissements autonomes de transformation des viandes, en fonction de leur volume de production, sur trois ans à compter de 2005.

Les abattoirs et les établissements autonomes de transformation des viandes doivent faire renouveler leur permis chaque année. Le Ministère est censé délivrer le permis après avoir vérifié que les exigences législatives et les normes de salubrité ont été respectées; les établissements autonomes de transformation des viandes bénéficiaient toutefois d'une période de transition initiale d'environ six mois entre la délivrance du permis et la vérification.

En mars 2008, il y avait environ 160 abattoirs et 290 établissements autonomes de transformation des viandes détenant un permis du Ministère, lequel s'attendait à porter ce dernier nombre à environ 500 d'ici octobre 2008.

En plus de se soumettre à une vérification, les abattoirs doivent faire inspecter tous les animaux avant et après l'abattage. L'inspecteur, assisté par un collègue vétérinaire, peut interrompre un abattage, détenir des produits et émettre des ordonnances exécutoires. Le Ministère soumet aussi des animaux en santé à des analyses en laboratoire afin de dépister les résidus de médicaments, les hormones de croissance, les parasites, etc., en plus de vérifier la salubrité de l'eau et de la glace utilisées dans le processus d'abattage.

Le Ministère procède à des inspections périodiques des établissements autonomes de transformation des viandes pour s'assurer qu'ils continuent de se conformer aux exigences en matière de salubrité des aliments. Il vérifie également la salubrité de l'eau et de la glace utilisées dans la préparation des aliments.

Le Ministère ne soumet pas la viande et les produits carnés à des analyses microbiennes périodiques (pour détecter la présence de bactéries).

Au début de 2004, le gouvernement de l'Ontario a demandé au juge Roland J. Haines de la Cour supérieure de justice d'examiner les régimes de réglementation et d'inspection de la viande en Ontario. La salubrité de la viande en

Ontario a commencé à préoccuper le public à la suite des reportages sur des questions telles que l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB ou maladie de la vache folle) et les activités présumées illégales de certains abattoirs provinciaux. Dans son rapport, publié en juillet 2004, le juge Haines a formulé 113 recommandations, dont la plupart concernaient le Ministère, afin d'améliorer la salubrité de la viande en Ontario. Le Ministère affirme avoir mis ou s'employer à mettre en œuvre bon nombre des recommandations, dont celles concernant le renforcement des lois sur la viande, les modifications à apporter à sa structure organisationnelle et le lancement d'un certain nombre d'initiatives liées à la salubrité des aliments. Nous avons toutefois constaté lors de notre vérification qu'il restait des progrès à faire dans la délivrance des permis, l'inspection des abattoirs et des établissements autonomes de transformation des viandes et les analyses en laboratoire. Nos observations sont exposées dans les sections qui suivent.

Délivrance des permis aux abattoirs et aux établissements autonomes de transformation des viandes

Dans le cadre du processus de vérification préalable à la délivrance des permis, le Ministère a établi des normes détaillées de conformité afin de déterminer si les abattoirs et les établissements autonomes de transformation des viandes se conforment aux exigences des lois et de leur attribuer une cote. Le Ministère évalue chaque infraction aux normes de conformité comme étant majeure, grave ou modérée. Il y a plus de 500 normes de conformité, couvrant différents aspects des activités des titulaires de permis, dont la propreté générale des installations et du matériel et la formation du personnel. La cote de l'usine est basée sur un système de notation alphabétique, comme le montre la Figure 1.

À la fin de la vérification préalable à la délivrance du permis, le Ministère et l'exploitant de l'usine doivent se rencontrer pour discuter des lacunes repérées et planifier les mesures correctives à prendre pour que l'usine se conforme aux exigences de la loi. Les inspecteurs de viandes et les chefs de secteur doivent vérifier si les mesures correctives nécessaires ont été prises dans les délais prescrits par le Ministère. Les cotes, les dates limites et les mesures de suivi doivent toutes être consignées dans le système d'information du Ministère.

Le Ministère engage sept vérificateurs à forfait pour qu'ils effectuent les vérifications préalables à la délivrance des permis. Il compte sur les connaissances et le jugement de ces derniers pour attribuer des cotes aux usines, bien qu'il y ait un certain nombre d'exigences absolues à respecter.

Nous avons remarqué que de nombreuses lacunes majeures et graves avaient été détectées durant la vérification de certains abattoirs et établissements

Figure 1 : Évaluation des abattoirs et établissements autonomes de transformation des viandes, 2007-2008

Source des données : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales

	Nombre d'abattoirs	Nombre d'établissements autonomes de transformation des viandes
AAA – l'établissement dépasse les exigences réglementaires	3	5
AA – l'établissement dépasse généralement les exigences réglementaires	40	17
A – l'établissement satisfait aux exigences réglementaires	94	44
B – l'établissement satisfait aux exigences réglementaires minimales	24	13
C – l'établissement ne satisfait pas aux exigences réglementaires et doit apporter des améliorations immédiates	1	1
Total	**162**	**80***

* Au 31 mars 2008, 80 des 290 établissements autonomes de transformation des viandes titulaires d'un permis avaient été vérifiés et cotés.

autonomes de transformation des viandes. À peu près la moitié des abattoirs (162) et des établissements autonomes de transformation des viandes (80) accusaient des lacunes par rapport à au moins 10 % des normes de conformité vérifiées. Comme le montrent les exemples des Figures 2 et 3, certaines usines affichaient des lacunes au regard de plus de 30 % des normes de conformité vérifiées, et il y avait des incohérences notables dans les taux d'infraction des usines ayant reçu la même cote.

De plus, le système d'information du Ministère montrait que les mêmes lacunes majeures ou graves avaient été détectées dans un grand nombre d'abattoirs et d'établissements autonomes de transformation des viandes. Par exemple, lors d'une vérification effectuée en 2007, on a découvert

Figure 2 : Taux d'infraction des abattoirs

Source des données : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales

	Nombre et type de lacunes cernées				Nombre de normes applicables	Taux d'infraction[1] (%)
	Majeure	Grave	Modérée	Total		
Trois abattoirs cotés A choisis						
Abattoir 1 - plus élevé[2]	36	25	2	**63**	252	25
Abattoir 2 - médian[3]	16	9	0	**25**	261	10
Abattoir 3 - plus faible[4]	3	2	0	**5**	384	1
Trois abattoirs cotés B choisis						
Abattoir 1 - plus élevé[2]	74	45	1	**120**	335	36
Abattoir 2 - médian[3]	27	19	1	**47**	330	14
Abattoir 3 - plus faible[4]	7	6	0	**13**	316	4

1. On obtient le taux d'infraction en divisant le nombre total de lacunes par le nombre applicable de normes et en multipliant le résultat par 100. Les résultats ont été arrondis.
2. Parmi les établissements ayant obtenu cette cote, celui qui affiche le taux d'infraction le plus élevé.
3. Parmi les établissements ayant obtenu cette cote, celui qui affiche le taux d'infraction médian.
4. Parmi les établissements ayant obtenu cette cote, celui qui affiche le taux d'infraction le plus faible.

Figure 3 : Taux d'infraction des établissements autonomes de transformation des viandes

Source des données : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales

	Nombre et type de lacunes cernées				Nombre de normes applicables	Taux d'infraction[1] (%)
	Majeure	Grave	Modérée	Total		
Trois établissements cotés A choisis						
Établissement 1 - plus élevé[2]	35	21	2	**58**	179	32
Établissement 2 - médian[3]	8	7	3	**18**	181	10
Établissement 3 - plus faible[4]	5	1	0	**6**	189	3
Trois établissements cotés B choisis						
Établissement 1 - plus élevé[2]	66	39	2	**107**	252	42
Établissement 2 - médian[3]	42	19	1	**62**	241	26
Établissement 3 - plus faible[4]	2	9	0	**11**	150	7

1. On obtient le taux d'infraction en divisant le nombre total de lacunes par le nombre applicable de normes et en multipliant le résultat par 100. Les résultats ont été arrondis.
2. Parmi les établissements ayant obtenu cette cote, celui qui affiche le taux d'infraction le plus élevé.
3. Parmi les établissements ayant obtenu cette cote, celui qui affiche le taux d'infraction médian.
4. Parmi les établissements ayant obtenu cette cote, celui qui affiche le taux d'infraction le plus faible.

qu'un établissement autonome de transformation des viandes ayant obtenu la cote A avait commis 45 infractions, dont 21 avaient été signalées dans les trois vérifications précédentes.

Le Ministère nous a informés que les établissements avaient pu corriger un certain nombre de lacunes, mais que le système d'information n'avait pas nécessairement été mis à jour. Il a reconnu que l'actuel système d'information n'était pas suffisamment détaillé et qu'il était donc difficile de déterminer avec précision les infractions répétées et celles qui avaient été corrigées. Nous avons examiné la documentation disponible, mais nous n'étions pas convaincus que les lacunes avaient été corrigées, car les mêmes établissements affichaient encore un grand nombre de lacunes chaque année.

Nous avons également noté les faiblesses suivantes dans la vérification des établissements autonomes de transformation des viandes.

- En 2002, pour identifier les établissements autonomes de transformation des viandes exerçant des activités en Ontario, le Ministère a établi une base de données préliminaire à partir des renseignements obtenus auprès de divers services de santé publique, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, des Ontario Independent Meat Processors et de répertoires commerciaux. Le Ministère n'a toutefois pas actualisé sa base de données depuis ce temps.
- En mars 2008, sur les 290 établissements autonomes de transformation des viandes titulaires d'un permis, seulement 80 avaient été vérifiés et cotés. Bien que des ressources aient été affectées à l'inspection périodique d'une grande partie des 210 autres établissements non vérifiés à de nombreuses occasions – environ la moitié des établissements ayant été inspectés plus de 10 fois –, aucune ressource n'a été affectée à l'exécution d'une vérification complète de la conformité afin de déterminer si ces établissements devraient obtenir un permis et de leur attribuer une cote. Le Ministère nous a informés que les établissements autonomes de transformation des viandes étaient maintenant tenus de se conformer à des normes plus rigoureuses qu'avant et que ses inspecteurs consacraient une grande partie de leur temps à aider ces établissements à se conformer aux normes en matière de salubrité des aliments, d'où le grand nombre d'inspections. Nous craignions toutefois que le grand nombre d'inspections puisse aussi vouloir dire que de nombreux établissements ne se conformaient pas encore aux normes.
- Certains des employés interviewés ont exprimé des préoccupations au sujet des nouveaux établissements autonomes de transformation des viandes, notamment en ce qui concerne le manque d'hygiène, les matériaux de construction inappropriés (comme le bois plutôt que l'acier inoxydable), l'utilisation de sous-sols, l'absence d'étiquettes et les risques posés par les produits carnés prêts à manger.
- Lors de la vérification des établissements autonomes de transformation des viandes, le Ministère utilisait les normes de conformité applicables aux abattoirs qui procédaient également à une transformation ultérieure de la viande. Un examen interne réalisé par le Ministère recommandait de supprimer les normes s'appliquant uniquement aux abattoirs et d'adopter des normes de conformité additionnelles visant expressément les établissements autonomes de transformation des viandes et la transformation des produits carnés prêts à manger. L'absence de normes de conformité propres aux établissements autonomes de transformation des viandes pourrait entraîner des incohérences dans la délivrance des permis et nuire à l'efficacité du cadre de vérification.

Les observations qui précèdent nous ont amenés à nous demander s'il faudrait exiger une plus grande conformité aux normes du Ministère avant de délivrer des permis aux établissements.

RECOMMANDATION 1

Pour que les permis soient délivrés seulement aux abattoirs et établissements autonomes de transformation des viandes qui répondent à ses normes de salubrité des aliments, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit :

- s'assurer que les exploitants des usines où des lacunes notables sont constatées lors d'une vérification prennent rapidement des mesures correctives, et envisager de leur refuser un permis en l'absence de mesures correctives;
- examiner son système d'évaluation des abattoirs et établissements autonomes de transformation des viandes et établir des critères et des lignes directrices bien définis qui reflètent le niveau de conformité des établissements de façon plus exacte et plus cohérente;
- mettre rapidement à jour son système d'information afin de faciliter les décisions en matière de vérification et de délivrance des permis.

Le Ministère doit aussi :

- mettre périodiquement à jour sa base de données sur les établissements autonomes de transformation des viandes pour que tous les établissements fassent l'objet d'une vérification de conformité;
- accélérer la vérification des nombreux établissements autonomes de transformation des viandes qui viennent d'obtenir leur permis;
- assurer un suivi et répondre aux préoccupations soulevées par son personnel en ce qui concerne les problèmes systémiques potentiels;
- élaborer des normes de conformité propres aux établissements autonomes de transformation des viandes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation.

Le Ministère reconnaît qu'un examen continu des systèmes d'inspection, de vérification et de délivrance des permis est nécessaire afin d'en assurer l'efficacité.

À l'heure actuelle, le Ministère exerce son pouvoir de suspendre les activités de transformation lorsque l'inspecteur est d'avis que les conditions d'exploitation de l'établissement ont un impact immédiat sur la salubrité des aliments. Le Ministère s'est engagé à faire en sorte que les exploitants prennent des mesures correctives en temps opportun lorsque des lacunes sont identifiées.

Le Ministère s'emploie à examiner le système d'évaluation des abattoirs et établissements autonomes de transformation des viandes. L'objectif de l'examen est d'établir un processus de vérification cohérent et transparent pour les vérificateurs et les exploitants. Le Ministère est en train d'apporter des changements au processus en vue du prochain cycle de vérification. Il est résolu à assurer la mise à jour périodique de tout le matériel de formation; la mise à jour du Manuel sur les politiques et les procédures d'inspection des viandes devrait se terminer à l'automne 2008.

Le Ministère reconnaît que son système actuel de gestion de l'information ne reflète pas adéquatement les lacunes cernées lors des vérifications que les établissements ont corrigées par la suite. Les travaux ont déjà commencé pour remplacer l'actuel système de GI-TI par un nouveau système, qui devrait entrer en service en 2009. Entre-temps, le Ministère apporte des améliorations au système afin de disposer de renseignements plus fiables et d'un processus plus efficace de renouvellement des permis.

Le Ministère a récemment mis à jour le répertoire des établissements autonomes de

transformation des viandes, et il continuera de le mettre à jour. Il s'est engagé à examiner son approche de vérification initiale des établissements autonomes de transformation des viandes qui viennent d'obtenir leur permis.

Le Ministère a apporté d'importantes modifications au Programme d'inspection des viandes, notamment en améliorant la structure de gestion et en prévoyant plus de réunions du personnel. Ces changements ont déjà aidé à mieux identifier et régler les préoccupations du personnel.

Le Ministère s'emploie à élaborer des normes de conformité propres aux établissements autonomes de transformation des viandes, lesquelles entreront en vigueur en 2009.

Abattoirs : inspections et analyses en laboratoire

Inspections

À n'importe quelle étape du processus d'inspection, l'inspecteur, assisté par un collègue vétérinaire, peut condamner une carcasse, en tout ou en partie, s'il observe une maladie ou condition qui a des incidences sur la salubrité des aliments et la protection des consommateurs. Si l'inspecteur a des raisons de croire que la carcasse est contaminée ou impropre à la consommation humaine, il peut prélever des tissus de l'animal suspect et les faire analyser par un laboratoire.

Durant notre vérification, nous avons trouvé de grandes différences dans les taux de condamnation des abattoirs pour certaines catégories d'animaux. En 2007-2008 par exemple, dans les abattoirs traitant plus de 10 000 animaux par an, le taux de condamnation variait entre 142 et 778 pour 10 000 porcs à barbecue et entre 62 et 397 pour 10 000 poulets. Les écarts dans les taux de condamnation peuvent s'expliquer par différentes raisons. Par exemple, un taux invariablement élevé pourrait être attribuable au fait que certains abattoirs achètent aux enchères des animaux meilleur marché qui présentent donc des risques plus élevés. Il pourrait aussi indiquer des problèmes à la ferme ou durant le transport des animaux. Inversement, un taux invariablement faible pourrait signaler des faiblesses dans le processus d'inspection. Le Ministère n'avait pas de processus formel en place pour analyser ces écarts afin de déterminer si les grandes différences étaient justifiées.

Analyses en laboratoire

Le Ministère assure une surveillance continue des viandes en soumettant des animaux en santé choisis au hasard à des analyses en laboratoire afin de détecter la présence de médicaments vétérinaires (y compris les antibiotiques), d'hormones de croissance, de parasites, de parasiticides, etc. La majorité des analyses en laboratoire visent à dépister les résidus de médicaments vétérinaires parce que ces substances chimiques sont associées à des effets néfastes sur la santé humaine, dont des réactions allergiques et des effets toxiques.

Les règlements sur la viande contiennent d'ailleurs des spécifications sur l'utilisation de l'eau potable et des désinfectants par les abattoirs et les établissements autonomes de transformation des viandes. L'eau potable doit au moins satisfaire aux « normes relatives à la qualité de l'eau potable » prescrites dans la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable*. Le Ministère a pour politique de s'assurer, en prélevant des échantillons et en examinant les dossiers, que seules l'eau et la glace potables sont utilisées dans la préparation des viandes.

En 2007-2008, le Ministère a mené neuf projets de surveillance et testé environ 5 200 animaux (dont 80 % pour détecter les résidus de médicaments) et 7 000 échantillons d'eau et de glace; des résultats défavorables ont été obtenus dans 620 et 90 cas respectivement. Nous avons observé ce qui suit :

- La méthodologie du Ministère donne à penser qu'il faut prélever 300 échantillons par an pendant trois années consécutives pour

obtenir une représentation statistiquement valide des animaux destinés à l'abattage. Or, le nombre d'analyses effectuées dans le cadre des divers projets ne répondait pas à la norme d'échantillonnage. Par exemple, au cours des trois dernières années, le nombre d'échantillons prélevés pour détecter la croissance anormale des muscles (qui découle de l'utilisation de certains composés chimiques dans les médicaments vétérinaires) était inférieur à la norme suggérée (300) dans toutes les catégories d'animaux testés. Le Ministère ne pouvait donc pas déterminer avec exactitude si les résidus présents dans certaines catégories d'animaux posaient un problème assez grave pour obliger le Ministère à prendre d'autres mesures.

- Même lorsqu'il y avait suffisamment de données, le Ministère n'avait pas pris d'autres mesures pour régler les problèmes cernés. Par exemple, malgré la proportion élevée de résultats défavorables obtenus depuis 2005-2006 dans le cadre du projet mené par le Ministère pour détecter les résidus d'antibiotiques dans certaines catégories d'animaux, aucune mesure corrective n'a encore été prise.
- Bien que le Ministère puisse condamner les carcasses suspectes dans certains cas, il ne possède pas les pouvoirs législatifs nécessaires pour sanctionner les récidives. Par exemple, les analyses en laboratoire effectuées en 2007 ont permis de repérer 51 cas de résidus de médicaments qui dépassaient la limite maximale admise établie par Santé Canada. Dix-neuf (19) de ces cas se rapportaient à des veaux abattus dans le même établissement, dont 10 venaient du même négociant de bétail. Ce négociant avait obtenu des résultats non conformes au cours des trois années précédentes. Le Ministère avait transmis les résultats à l'ACIA, mais n'avait pas fait de suivi systématique de sa propre initiative.
- En ce qui concerne les analyses d'eau et de glace, pour les abattoirs comme pour les établissements autonomes de transformation des viandes, le taux de résultats défavorables est sensiblement plus élevé pour la glace (5 %) que pour l'eau (1 %). Dans le cas des analyses d'eau, plus de 90 % des résultats défavorables visaient environ 30 % des abattoirs, qui utilisaient des sources d'eau non municipales.

Au fil des ans, en plus de soumettre les échantillons prélevés dans les abattoirs à des analyses en laboratoire, le Ministère a mené divers projets spéciaux afin de détecter les contaminants microbiens et chimiques présents dans la viande. Les études étaient une bonne initiative, mais nous avons remarqué que, dans certains cas, les résultats des études ne faisaient pas l'objet d'un suivi adéquat. Par exemple, diverses études microbiennes d'échantillons de bœuf, de porc et de poulet crus prélevés entre 1999 et 2002 avaient permis de détecter une concentration élevée de bactéries sur les carcasses. Cependant, le Ministère n'avait pas donné suite à ces études ni apporté de modifications à son processus d'inspection et d'analyse pour régler les préoccupations et réduire les risques potentiels relatifs à la salubrité des aliments.

RECOMMANDATION 2

Pour aider à garantir la salubrité des produits des abattoirs, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit :

- déterminer pourquoi certains établissements affichaient un taux anormalement élevé ou anormalement faible de condamnation des carcasses et prendre des mesures de suivi pour s'assurer que les inspecteurs appliquent les critères d'inspection de façon cohérente;
- s'assurer que les analyses en laboratoire sont conformes à la méthodologie d'échantillonnage et, lorsque les analyses indiquent un problème répandu ou systémique potentiel, apporter les modifications qui s'imposent à ses programmes d'inspection et d'analyse.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation.

Le Ministère analysera les données sur les taux de condamnation tous les trimestres afin de cerner les tendances. Si l'analyse indique qu'il doit modifier ses pratiques d'inspection, il prendra les mesures qui s'imposent.

Le Ministère examine continuellement ses politiques et programmes afin d'y intégrer les nouvelles connaissances scientifiques et les nouvelles technologies et de mieux cibler les analyses en laboratoire. En 2008, il a commencé à élaborer une approche coordonnée formelle de priorisation des analyses en laboratoire. Cette approche, qui sera mise en œuvre en 2009, permettra au Ministère de s'attaquer d'abord aux plus grands risques relatifs à la salubrité des aliments, y compris les problèmes systémiques.

Les exploitants des établissements de transformation des viandes doivent prendre des mesures immédiates lorsque les analyses d'eau ou de glace donnent des résultats défavorables. Le Ministère s'emploie à analyser les données recueillies sur plusieurs années d'analyses. Si les données indiquent qu'il doit apporter des modifications au programme des analyses d'eau et de glace, il fera le nécessaire.

Établissements autonomes de transformation des viandes : inspections et analyses en laboratoire

Inspections

Le Ministère inspecte périodiquement les établissements autonomes de transformation des viandes pour s'assurer que les usines et les méthodes de transformation des produits carnés continuent de respecter les normes de salubrité des aliments. Après avoir reçu son permis, l'établissement est d'abord inspecté une fois par semaine, puis à une fréquence dépendant de la cote de vérification attribuée et des lacunes cernées.

En ce qui concerne les inspections des 80 usines de transformation de la viande vérifiées jusqu'ici, il y avait peu de corrélation entre la cote attribuée à une usine et la fréquence des inspections. Par exemple, en 2007-2008, plusieurs usines dont la cote variait entre A et AAA et où moins de 10 lacunes avaient été repérées durant la vérification ont subi près de 40 inspections, alors que trois usines cotées B qui affichaient chacune plus de 70 lacunes ont été inspectées seulement 20 fois.

Les résultats des inspections doivent être consignés manuellement sur une liste de contrôle, puis saisis dans le système d'information du Ministère. Nous avons remarqué que la liste de contrôle comptait seulement une page énumérant une quarantaine de tâches d'inspection (représentant une petite partie des normes applicables), avec des cases Oui et Non en regard de chaque tâche. Les inspecteurs fournissaient donc peu de détails. Étant donné la description vague des tâches et le peu de détails fournis par les inspecteurs relativement aux lacunes cernées, il serait difficile de bien comprendre la nature et l'importance de ces lacunes. Il y avait aussi peu de détails disponibles sur les résultats des inspections antérieures et la date à laquelle remontaient les lacunes.

Analyses en laboratoire

À part l'analyse de l'eau et de la glace utilisées dans la préparation des aliments, comme il est mentionné plus haut, le Ministère ne soumet généralement pas les établissements autonomes de transformation des viandes ou leurs produits à des analyses en laboratoire. Il a toutefois mené un projet spécial au début de 2006 dans 48 établissements de la région du grand Toronto qui venaient de recevoir leur permis. Des analyses microbiennes ont été effectuées afin de déceler la présence de pathogènes ainsi que la contamination possible des surfaces de contact alimentaire, dont l'intérieur des malaxeurs, les hachoirs à viande, les couteaux, les lames de sciage, les tables de coupe et le matériel d'emballage. L'étude a permis de détecter :

- une prévalence élevée de E. coli (56 %) et de coliformes (84 %) sur le matériel et les surfaces de contact alimentaire, et ce, même dans les établissements cotés A, ainsi qu'une corrélation significative entre les taux de prévalence et le nombre d'employés des usines contrôlées;
- le taux de prévalence des entérobactériacées (une grande famille de bactéries) était de 72 % dans les établissements cotés A et de 68 % dans ceux cotés AA; ceci donne à penser que même les usines hautement cotées pourraient avoir à améliorer leurs procédures de nettoyage et d'hygiène.

Une quantité élevée d'indicateurs microbiens ne constitue pas en soi un risque immédiat pour la santé publique. Elle peut toutefois révéler un manque d'hygiène ou une défaillance du processus qui expose les consommateurs à un plus grand risque de maladie d'origine alimentaire. Les données de l'étude sur la prévalence des organismes indicateurs étaient censées donner un point de référence objectif qui aiderait les établissements autonomes de transformation des viandes à examiner leurs procédures d'hygiène et à s'acquitter de leur obligation de prévenir et de réduire la contamination. Or, le Ministère n'a pas modifié ses propres programmes d'inspection en fonction des résultats de l'étude, bien qu'il se soit écoulé plus de deux ans depuis.

RECOMMANDATION 3

Pour aider à garantir la salubrité des produits des établissements autonomes de transformation des viandes, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit :

- s'assurer que les inspections sont axées sur les établissements qui présentent le plus grand risque;
- améliorer ses rapports sur les résultats des inspections pour que les inspecteurs disposent à l'avenir de renseignements plus fiables sur les établissements où des lacunes importantes ont été détectées;
- à la lumière des résultats des analyses microbiennes effectuées en 2006, prendre des mesures plus efficaces en temps plus opportun afin de corriger les problèmes systémiques et les préoccupations relatives à la salubrité des aliments produits par certains établissements.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation.

Pour améliorer encore davantage ses programmes d'inspection, le Ministère a entrepris l'élaboration d'un cadre de gestion des risques pour la salubrité des aliments. Le cadre, qui devrait être terminé en 2009, permettra d'uniformiser l'identification des risques ainsi que l'évaluation de leur probabilité et de leur impact sur la salubrité des aliments. Il permettra au Ministère d'axer ses ressources d'inspection sur les usines qui présentent un plus grand risque. L'introduction du nouveau système de gestion de l'information permettra aussi d'améliorer les rapports d'inspection des usines.

Des analyses microbiennes régulières des viandes transformées à risque plus élevé produites par des établissements titulaires d'un permis provincial sont en voie de mise en œuvre. Des renseignements tirés d'une étude scientifique ont servi à concevoir le programme. À l'avenir, les résultats du programme d'analyses microbiennes seront pris en compte dans l'amélioration du processus d'inspection.

Les programmes d'analyse du Ministère doivent inclure un protocole formel tenant compte des résultats défavorables susceptibles de se répercuter sur la salubrité des aliments. Les résultats défavorables obligent le Ministère à prendre des mesures, par exemple en avisant immédiatement l'organisme qui a le pouvoir législatif d'intervenir, dont l'Agence canadienne d'inspection des aliments ou le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario.

Élimination des cadavres d'animaux

La *Loi sur les cadavres d'animaux* (la Loi) et ses règlements interdisent l'utilisation d'animaux morts (autrement que par abattage) dans la production des aliments destinés à la consommation humaine et régissent l'entreposage et l'élimination des animaux morts à la ferme, ainsi que la collecte, le transport, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux provenant de chez le propriétaire. La Loi s'applique aux cadavres de bovins, de chèvres, de chevaux, de moutons et de porcs.

La loi en vigueur a été promulguée en 1968, et le Ministère reconnaissait que, malgré les révisions apportées depuis, elle était désuète à plusieurs égards :

- La Loi ne s'applique pas à la volaille, qui est devenue une source de plus en plus importante de produits carnés, ni à d'autres espèces d'élevage actuelles telles que les chevreuils et les cerfs.
- Depuis l'apparition de l'ESB (maladie de la vache folle), le marché des produits d'équarrissage s'est rétréci et l'industrie cherche de nouvelles façons de transformer, d'utiliser et d'éliminer les cadavres d'animaux. La Loi doit avoir une portée assez large pour permettre de nouvelles méthodes de recyclage tout en garantissant une élimination sans danger pour l'environnement.
- La Loi ne donne pas beaucoup de pouvoirs aux inspecteurs. En général, elle s'applique seulement en cas de plainte.

Le Ministère nous a informés qu'il s'employait à rédiger un projet de règlement qui ajouterait des animaux à la liste des espèces réglementées, offrirait des options additionnelles pour l'élimination des cadavres à la ferme et intégrerait les normes environnementales conçues pour protéger la santé humaine et animale et réduire les dommages à l'environnement. Nous évaluerons les progrès réalisés à cet égard lorsque nous ferons notre vérification de suivi dans deux ans.

La Loi prévoit la délivrance de quatre types de permis : de courtier, de ramasseur, d'usine d'équarrissage et de fondoir. Nous avons examiné le processus de délivrance des permis et observé ce qui suit :

- Les ramasseurs qui transportent des cadavres d'animaux en Ontario doivent obtenir une vignette valide pour le transport de ces cadavres. Un nouveau règlement fédéral entré en vigueur en juillet 2007 interdit l'utilisation de certains types de tissus et d'organes de bétail afin de prévenir la transmission de l'ESB par les aliments pour le bétail. En conséquence de ce nouveau règlement, les éleveurs qui faisaient normalement appel aux services d'un ramasseur d'animaux morts peuvent maintenant transporter eux-mêmes leurs animaux morts à l'usine d'équarrissage. Le Ministère a donc enregistré une forte hausse du nombre de demandes de vignettes. En 2007, plus de 250 vignettes de transport ont été délivrées aux éleveurs, en plus des 132 vignettes de ramasseur délivrées aux ramasseurs d'animaux morts.
- Le Ministère effectue des inspections pour s'assurer que les véhicules sont construits de façon à prévenir les déversements de liquides, qu'ils sont nettoyés et désinfectés à fond avant de quitter l'usine, que les animaux morts sont couverts durant le transport et qu'ils ne sont pas transportés avec des animaux vivants. Nous avons constaté qu'environ la moitié des véhicules de ramasseurs d'animaux morts avaient été inspectés en 2007, mais qu'aucun des véhicules pour lesquels des vignettes de transport avaient été délivrées ne l'avait été.
- Avant de délivrer des permis aux fondoirs, le Ministère compte sur l'ACIA pour inspecter les usines. Pour assurer la conformité à la loi, le Ministère doit examiner les rapports d'inspection de l'ACIA et donner suite aux questions non couvertes par les inspecteurs fédéraux. Nous avons toutefois remarqué qu'en 2007, le Ministère n'a pas demandé à l'ACIA de lui transmettre les résultats de ses inspections avant de délivrer les permis.

Les observations qui précèdent concernant la nécessité d'inspecter les véhicules transportant les cadavres d'animaux, d'examiner les rapports d'inspection de l'ACIA et de prendre les mesures de suivi nécessaires figuraient dans notre dernière vérification sur la salubrité des aliments, qui remonte à 2001. Malgré les progrès constatés lors de notre vérification de suivi de 2003, le Ministère n'a pas été capable de maintenir certaines des améliorations apportées à ce moment-là.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les exploitants d'entreprises s'occupant d'animaux morts entreposent, ramassent, traitent et éliminent les cadavres conformément à la loi, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit :

- étendre l'inspection des véhicules autorisés à transporter des animaux morts à ceux des éleveurs;
- obtenir et étudier les rapports d'inspection de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et donner suite aux questions non couvertes par les inspecteurs fédéraux.

Le Ministère a pris connaissance de la recommandation.

Depuis 2007, les agriculteurs doivent obtenir un permis fédéral pour enlever les cadavres d'animaux morts à la ferme. Pour éviter le double emploi dans la délivrance des permis et les inspections en double, le Ministère propose d'éliminer la nécessité pour les agriculteurs d'obtenir un permis ou une vignette de la province.

Si cette proposition est acceptée, elle permettra au Ministère de concentrer ses efforts sur le transport des carcasses à risque plus élevé. Le Ministère continuerait de délivrer des permis aux ramasseurs commerciaux qui ramassent des cadavres d'animaux morts à la ferme. Les exigences réglementaires applicables aux véhicules transportant des animaux morts seraient maintenues, et le Ministère continuerait de donner suite aux plaintes concernant les cadavres d'animaux transportés de façon inappropriée.

Pour améliorer la surveillance provinciale des fondoirs, le Ministère inspecte lui-même les fondoirs titulaires d'un permis provincial, qu'ils aient été inspectés ou non par l'ACIA.

PRODUITS LAITIERS

La *Loi sur le lait* et ses règlements visent à assurer la qualité et la salubrité du lait (de vache et de chèvre) et des produits laitiers de l'Ontario. En 1998, le Ministère a délégué la responsabilité d'administrer et d'appliquer diverses dispositions de la loi concernant la qualité et la salubrité du lait de vache aux Dairy Farmers of Ontario (DFO).

Les DFO sont chargés d'inspecter les fermes de vaches laitières, de surveiller le classement du lait, de prélever des échantillons de lait à faire analyser en laboratoire, et de surveiller le transport du lait jusqu'aux usines de transformation. Le Ministère, quant à lui, est chargé d'inspecter les fermes de chèvres laitières, de délivrer des permis aux usines de transformation des produits laitiers et aux distributeurs (en gros) des produits du lait de consommation et de les inspecter. Les distributeurs au détail relèvent de la responsabilité des services municipaux de santé publique.

Lait de vache

Les DFO disposent de mécanismes d'inspection qui leur permettent de s'assurer que la ferme, le matériel de traite et les aires environnantes sont hygiéniques. Des analyses en laboratoire sont effectuées régulièrement pour dépister les bactéries, les cellules somatiques (un indicateur d'infection du pis) et les résidus d'antibiotiques, et des sanctions pécuniaires graves sont prévues en cas de non-conformité.

Les DFO remettent au Ministère un résumé mensuel de leurs activités qui précise notamment la quantité de lait produit, le nombre d'inspections effectuées, les résultats des analyses en laboratoire, le nombre de camions rejetés et les sanctions imposées. Le Ministère n'avait toutefois pas cherché à déterminer si les renseignements fournis étaient suffisants et s'ils étaient fiables. Par exemple, le rapport ne contient pas de renseignements sur le type de problèmes de non-conformité détectés durant l'inspection des fermes, des camions-citernes à lait ou des préposés au classement.

Malgré le rôle de surveillance qui lui est conféré par l'entente avec les DFO, le Ministère n'a pas établi de mécanisme d'évaluation du rendement des DFO. L'entente permet aussi au Ministère de soumettre les DFO à des examens indépendants. Son dernier examen indépendant, qui remonte à octobre 2002, avait pour but d'évaluer l'efficacité globale du Programme de contrôle de la qualité du lait cru. Bien que les résultats de 2002 soient généralement favorables, le Ministère n'a effectué aucun autre examen depuis ce temps.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que le transfert des responsabilités pour la salubrité du lait de vache aux Dairy Farmers of Ontario (DFO) continue de fonctionner de façon efficace, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit établir un processus de surveillance et examiner périodiquement les activités des DFO.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation.

Le Ministère a déjà pris des mesures pour donner suite à cette recommandation en créant un nouveau poste dans le cadre du Programme de salubrité des produits laitiers. Le coordonnateur du Programme de contrôle de la qualité du lait cru s'emploie à rédiger des lignes directrices sur la surveillance des responsabilités déléguées aux DFO.

Au cours de l'année qui vient, le Ministère établira des mesures du rendement et un calendrier d'examen périodique des activités des DFO.

Lait de chèvre

En vertu de la *Loi sur le lait*, le Ministère est responsable de l'inspection et de l'analyse du lait de chèvre cru. Il inspecte chaque année environ 220 fermes de chèvres laitières à travers la province et leur attribue la cote A, avec ou sans condition, ou une cote autre, selon la mesure dans laquelle les normes de salubrité des aliments sont respectées.

Dans notre vérification de 2001 sur la salubrité des aliments, nous recommandions des améliorations à apporter au régime d'inspection du lait de chèvre. Nous avons noté depuis que le Ministère avait fait d'importants progrès :

- La liste des producteurs de lait de chèvre est plus complète et plus à jour.
- Le Ministère a engagé des inspecteurs à temps plein pour améliorer le processus d'inspection, et il s'est empressé de prendre des mesures pour combler les lacunes cernées lors des inspections.
- Le nombre d'échantillons de lait analysés chaque mois était beaucoup plus élevé qu'au moment de la vérification de 2001, et les résultats des analyses étaient généralement satisfaisants.

Usines de transformation et distributeurs de produits laitiers

Toutes les usines laitières et tous les distributeurs de lait de consommation doivent renouveler leur permis chaque année. En 2007-2008, il y avait environ 120 usines de transformation des produits laitiers et 390 distributeurs en activité en Ontario.

Le Ministère inspecte ces établissements dans le cadre du processus de délivrance des permis. Dans le cas des usines de transformation des produits laitiers qui vendent aussi leurs produits sur le marché d'exportation, le Ministère compte sur l'ACIA pour l'inspection, mais conserve la responsabilité globale de la délivrance des permis. Des quelque 120 usines de transformation des produits laitiers, une trentaine sont inspectées par le Ministère et le reste, par l'ACIA.

Les distributeurs qui demandent un permis pour la première fois doivent être inspectés avant de recevoir leur permis; dans le cas des demandes de renouvellement, les inspections dépendent du risque et des antécédents du titulaire.

Inspection des usines de transformation des produits laitiers

Pour la majorité des usines de transformation des produits laitiers, les inspecteurs mettent l'accent sur le matériel et les opérations de transformation. Certaines usines titulaires d'un permis fédéral ont institué un système de contrôle de la production et du processus approuvé par l'ACIA. Les inspecteurs de l'ACIA concentreraient alors leurs efforts sur les mesures de contrôle utilisées par les exploitants pour réduire ou éliminer les risques relatifs à la salubrité des aliments.

Les lacunes détectées par les inspecteurs du Ministère sont classées dans une de quatre catégories selon leur gravité et le temps accordé pour prendre des mesures correctives, qui peut aller jusqu'à un an. L'exploitant doit remettre au Ministère un plan d'action corrective décrivant comment il entend corriger les lacunes. Une inspection de suivi doit être effectuée pour évaluer les mesures correctives prises par l'exploitant.

Nous avons remarqué ce qui suit :

- Dans un certain nombre de cas, le Ministère a renouvelé le permis avant la fin de l'inspection ou avant de recevoir un rapport d'inspection de l'ACIA.
- Comme les résultats des inspections n'ont pas été compilés et ne sont disponibles qu'individuellement, il est difficile d'évaluer les niveaux de conformité en général et de comparer les résultats des inspections.
- La portée des inspections était laissée à la discrétion de chaque inspecteur. Nous avons remarqué que certaines inspections étaient plus rigoureuses que d'autres.
- Nous avons constaté que certaines des inspections nécessitant un suivi ne semblaient pas avoir fait l'objet d'un suivi ou que le suivi n'avait pas été assuré promptement.
- Dans le cas des vérifications de l'ACIA axées sur les contrôles de la production et du processus, le Ministère n'avait pas de copie du programme de mesures de contrôle mis en place par l'usine. Or, sans cette information, il est difficile pour le Ministère de déterminer la gravité des lacunes repérées.

Inspection des distributeurs de produits laitiers

Comme pour les usines de transformation des produits laitiers, nous avons trouvé des points à améliorer dans l'inspection des distributeurs de lait de consommation :

- Selon le système d'information du Ministère, il y avait 387 titulaires de permis en activité, alors que seulement 21 établissements avaient été inspectés en 2007-2008. Aucune évaluation documentée des risques n'était disponible pour justifier le petit nombre d'inspections.
- En examinant les formulaires d'inspection remplis par les inspecteurs, nous avons trouvé plusieurs cas dans lesquels les données, y compris les données de base telles que le nombre de dépôts et les types de produits, étaient incomplètes.
- Il y avait aussi des cas dans lesquels il n'y avait pas eu d'inspection de suivi – pour s'assurer que les lacunes notées avaient été corrigées.

Certains de ces problèmes sont signalés dans notre vérification de 2001. Le Ministère nous avait

alors informés que le programme de distribution du lait de consommation ferait l'objet d'un examen réglementaire et que des améliorations seraient apportées, mais cela n'a pas été fait.

Analyses en laboratoire

Les usines de transformation des produits laitiers produisent une variété de produits dont le lait de consommation (1 %, 2 %, écrémé, etc.), le fromage, la crème glacée, le beurre et d'autres produits de culture. La *Loi sur le lait* et ses règlements d'application ne prévoient pas de normes de salubrité des aliments ni d'analyses pour les produits laitiers finis. Beaucoup d'analyses en laboratoire portaient sur la qualité plutôt que la salubrité des produits.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'analyser les produits finis, en 2005-2006, le Ministère a commencé à soumettre certains produits finis à des analyses microbiennes annuelles fondées sur les normes établies à la suite d'une étude réalisée en 2004. Les analyses ciblaient trois indicateurs microbiens : les bactéries aérobies (qui indiquent la qualité sanitaire du produit), les coliformes (qui indiquent un manque général d'hygiène dans l'usine) et les psychrotrophes (qui indiquent le nombre de bactéries capables de croître à des températures de réfrigération).

Les analyses du lait de consommation indiquaient que le nombre de bactéries dépassait substantiellement la norme établie à partir de l'étude et qu'un nombre important d'usines avaient des problèmes d'hygiène potentiels. Par exemple, lorsque le Ministère a soumis les produits de 19 usines à plus de 450 analyses de dépistage des bactéries aérobies en 2007-2008, il a constaté que plus de la moitié des usines dépassaient les limites. Le Ministère a alors fait faire d'autres analyses et conclu, en se basant sur les échantillons analysés, qu'il n'y avait pas de menace immédiate pour la santé.

De même, en 2007-2008, le Ministère a analysé du fromage et des produits du fromage provenant de 13 des 56 établissements de production et constaté que quatre usines affichaient une numération bactérienne dépassant les limites. Il a effectué d'autres analyses, mais sans détecter de souches à risque élevé.

Les résultats n'indiquent pas nécessairement un risque immédiat pour la santé, mais ils montrent que certains exploitants avaient du mal à maintenir des normes d'hygiène adéquates dans leurs usines.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que seules les usines de transformation et les distributeurs de produits laitiers qui respectent les normes de salubrité des aliments prescrites par la loi reçoivent un permis, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit :

- avant de délivrer un permis, s'assurer que l'établissement est inspecté et que toutes les lacunes importantes, y compris celles détectées par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), sont corrigées;
- s'assurer que les résultats des inspections sont consignés de façon appropriée;
- donner suite aux analyses en laboratoire qui donnent des résultats insatisfaisants.

Le Ministère doit aussi s'assurer que son système d'information fournit des renseignements qui permettent de surveiller efficacement les usines de transformation et les distributeurs de produits laitiers.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation.

Toutes les usines laitières de l'Ontario doivent être titulaires d'un permis provincial. Celles qui vendent et distribuent des produits à l'extérieur de l'Ontario doivent aussi être agréées par le fédéral. Certaines usines laitières détiennent à la fois un permis provincial et un agrément fédéral.

Le Ministère travaillera de façon plus efficace avec l'ACIA pour s'assurer que toutes les usines laitières sont inspectées, que les lacunes sont

corrigées en temps opportun et qu'il reçoit les rapports exigés avant de délivrer les permis.

Le Ministère utilise son système de gestion de l'information pour s'assurer que les résultats des inspections sont consignés de façon appropriée. Comme il est noté plus haut, la mise en oeuvre du nouveau système de gestion de l'information commencera en 2009. Tous les rapports d'inspection du Ministère et de l'ACIA seront versés dans le nouveau système pour que les renseignements pertinents soient consignés avec exactitude et promptitude. Entre-temps, le Ministère apportera des améliorations au système actuel pour disposer de renseignements plus fiables et d'un processus de suivi plus efficace.

Le Ministère élaborera des procédures axées sur le risque pour assurer un suivi approprié des analyses en laboratoire qui donnent des résultats défavorables.

ALIMENTS D'ORIGINE VÉGÉTALE

Beaucoup de fruits et de légumes se mangent crus sans qu'une « étape de destruction » ait été prévue pour réduire les chances de maladie causée par des contaminants microbiens. La contamination microbienne peut survenir à l'étape de la récolte, de l'emballage ou du transport. Les sources possibles de contamination comprennent le fumier non traité utilisé comme engrais, l'eau contaminée, les animaux ainsi que les contenants, les outils et les véhicules malpropres. Outre les contaminants microbiens, mentionnons les contaminants chimiques, qui peuvent être dangereux et avoir des répercussions défavorables à long terme sur la santé.

Le Programme des aliments d'origine végétale du Ministère est régi par la *Loi sur le classement et la vente des produits agricoles*, qui a été créée surtout à des fins de classement, d'emballage, d'étiquetage et de commercialisation. Bien que la Loi interdise la vente des produits inaptes à la consommation humaine, contrairement à la législation sur la viande et les produits laitiers, elle n'exige pas que les producteurs de fruits et de légumes obtiennent un permis ou se soumettent à des inspections. Au cours des dernières années, le Ministère a concentré ses efforts sur la conduite d'études spéciales ciblant des produits choisis.

Par ailleurs, bien qu'il ne soit pas tenu de le faire en vertu de la loi, le Ministère a commencé à prélever des échantillons, surtout durant l'été, des fruits et légumes offerts par des détaillants, des marchés fermiers et des éventaires routiers et à les soumettre à des analyses de dépistage des résidus chimiques, des contaminants microbiens, des métaux lourds, etc. Comme les producteurs de fruits et de légumes n'ont pas à obtenir de permis, le Ministère n'a pas de liste à jour de tous les producteurs de la province. Il nous a informés qu'étant donné la taille de ce secteur en Ontario, il serait très coûteux de prélever des échantillons au niveau nécessaire pour tracer un portrait détaillé de l'industrie. Il est donc impossible de faire des suppositions au sujet du degré de contamination de ces produits en se fondant sur les données recueillies.

Les échantillons prélevés dans le cadre du programme d'analyses en laboratoire du Ministère ont été recueillis auprès d'environ 1 200 des quelque 10 700 producteurs de l'Ontario. Selon le Ministère, ce programme n'avait pas pour objectif de détecter les contaminants, mais plutôt de surveiller et d'éduquer les producteurs. Nous avons examiné les résultats des analyses et constaté ce qui suit :

- En 2007-2008, le Ministère a fait faire plus de 2 400 analyses et appris que 2 % des échantillons n'étaient pas conformes aux exigences. Les produits non conformes comprennent, par exemple, le miel et le sirop d'érable qui contiennent du plomb, les fruits et légumes frais contenant des substances chimiques qui dépassent les limites établies par Santé Canada, et les légumes à transformation minimale contaminés par des microbes (listeria et salmonella).
- En cas de non-conformité, le Ministère prélevait d'autres échantillons à faire analyser. Les

analyses additionnelles effectuées au cours des cinq dernières années révélaient un taux de non-conformité moyen de plus de 20 %.

Lorsque les analyses signalent des infractions, le Ministère avise le producteur ou le cultivateur des résultats et prend des dispositions pour visiter de nouveau la ferme ou l'exploitation. Il peut, par exemple, examiner les dossiers de pulvérisation pour essayer de déterminer la cause de l'infraction. Le Ministère explique aussi au cultivateur ou au producteur comment prévenir les récidives.

Bien que le Ministère informe les producteurs des infractions détectées par les analyses, notre examen d'un échantillon de résultats non conformes a révélé que dix producteurs avaient commis des infractions répétées au cours des cinq dernières années. Comme les pouvoirs d'intervention du Ministère sont limités, il ne pouvait pas empêcher ces producteurs de continuer de vendre leurs produits au public.

Le Ministère a plutôt pour pratique de signaler à l'ACIA les infractions touchant la contamination microbienne, le plomb présent dans le miel et le sirop d'érable, ainsi que les concentrations de substances chimiques plus de 100 fois supérieures aux limites établies par Santé Canada. L'ACIA a le pouvoir de rappeler des produits et d'alerter les services de santé locaux, qui peuvent à leur tour émettre des avis de risque pour la santé. Les concentrations de substances chimiques qui dépassent les limites par un facteur inférieur à 100 ne sont pas signalées à l'ACIA, le Ministère estimant qu'elles ne posent pas de risques immédiats pour la santé, bien qu'elles puissent avoir des effets cumulatifs au fil du temps.

RECOMMANDATION 7

Pour s'assurer que les aliments d'origine végétale vendus au public ne sont pas contaminés, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit :

- en collaboration avec la province et les intervenants, chercher des moyens de renforcer les lois pour que le Ministère puisse offrir une plus grande protection aux consommateurs;
- en collaboration avec les groupes d'intervenants, créer un répertoire plus complet des producteurs, chercher des moyens économiques de surveiller la salubrité des aliments, et promouvoir les bonnes pratiques agricoles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation.

Le Ministère continuera de diriger et d'appuyer l'élaboration et le renforcement d'une approche nationale pour assurer la salubrité de ces produits de concert avec les organismes concernés du gouvernement fédéral et des autres provinces.

Le Ministère continuera de travailler en étroite collaboration avec ses partenaires de l'industrie à la collecte des renseignements et à l'élaboration d'outils tels que les bonnes pratiques agricoles (BPA) afin de régler les problèmes liés à la salubrité des aliments à la ferme.

COORDINATION AVEC L'AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS

Le succès du système d'assurance de la salubrité des aliments dépend de la solidité des partenariats et d'une répartition claire des pouvoirs et des responsabilités entre les autorités fédérales, provinciales et municipales, l'industrie et les consommateurs. Au cours de notre vérification, comme il est évident tout au long de ce rapport, nous avons remarqué de nombreuses situations dans lesquelles un partenariat étroit et une coordination efficace sont essentiels à la salubrité des aliments offerts aux consommateurs.

L'arrangement entre le Ministère et l'ACIA est régi par un protocole d'entente entre les divers ministères et organismes fédéraux et provinciaux

responsables de la salubrité des aliments, et par une entente sur l'inspection des usines de transformation des produits laitiers. Cette entente, conclue en 1992, visait à rationaliser le processus d'inspection et à réduire au minimum les inspections en double.

En nous basant sur nos discussions avec le Ministère et l'ACIA et sur les observations formulées tout au long de ce rapport, nous croyons qu'il est possible d'examiner et d'améliorer les arrangements actuels, notamment en définissant plus clairement les attentes de chaque parti en ce qui concerne les différents produits alimentaires et les activités telles que les inspections, le partage des renseignements et les rappels d'aliments.

RECOMMANDATION 8

Pour accroître l'efficience et l'efficacité de ses activités d'assurance de la salubrité des aliments, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit s'employer avec l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) à clarifier les responsabilités et à mieux coordonner la surveillance et l'exécution de ces activités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation.

Il est essentiel que tous les ordres de gouvernement travaillent ensemble à renforcer et à améliorer le système d'assurance de la salubrité des aliments. Chaque ordre de gouvernement a son propre rôle à jouer dans ce système, selon les responsabilités qui lui sont conférées par les différentes lois.

Le Ministère travaillera avec l'ACIA à régler les problèmes soulevés par le vérificateur général en ce qui concerne les inspections, le partage des renseignements et les rappels d'aliments.

Le Ministère continue d'améliorer et de renforcer sa relation de travail avec l'ACIA.

Des exemples de collaboration récente comprennent :

- un protocole d'entente clarifiant les processus liés à la conformité et à l'application des lois sur la salubrité des aliments et décrivant les responsabilités organisationnelles ainsi que la procédure à suivre pour partager les renseignements dans les situations où il est permis de le faire;
- un protocole d'intervention en cas d'intoxication d'origine alimentaire, signé et mis en œuvre par le Ministère, l'ACIA, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Richesses naturelles.

STRATÉGIE POUR LA SALUBRITÉ DES ALIMENTS

Un système efficace d'assurance de la salubrité des aliments utilise la combinaison optimale de mesures de prévention, de détection et d'atténuation pour réduire au minimum les risques de contamination alimentaire. À cet égard, il est important pour le Ministère de disposer d'un plan stratégique qui établit clairement les priorités et les moyens à prendre pour atteindre les objectifs. Un plan stratégique d'ensemble devrait comporter plusieurs volets clés : des orientations et priorités stratégiques, une évaluation des risques et des enjeux auxquels fait face le Ministère, les programmes et les activités en cours, les stratégies et les options de gestion des risques et enjeux identifiés, les ressources et les fonds requis, et les mesures de rendement pertinentes.

Selon le Plan axé sur les résultats 2007-2008 du Ministère, la stratégie pour la salubrité des aliments prévoit des études, l'examen et la mise à jour des normes et règlements, des inspections et des programmes d'éducation. Le Ministère a aussi élaboré un plan stratégique distinct pour la salubrité des aliments qui englobe la définition et la discussion de ses buts et objectifs, des statistiques sur les programmes, des mesures du rendement et des plans de travail pour ses différentes directions.

Cependant, ni le Plan axé sur les résultats ni le plan stratégique dans sa forme actuelle n'incluaient tous les éléments essentiels d'un plan stratégique, particulièrement une évaluation formelle des risques et les mesures et options appropriées pour le contrôle des risques relatifs à la salubrité des aliments. En outre, les mesures de rendement déclarées s'appliquaient surtout à la charge de travail plutôt qu'à l'efficacité avec laquelle le Ministère réduisait les risques de maladie d'origine alimentaire.

Voici un exemple qui aidera à illustrer la nécessité d'une évaluation des risques plus détaillée dans la répartition des ressources ministérielles. À l'heure actuelle, l'approche adoptée par le Ministère pour assurer la salubrité des aliments est axée sur les inspections souvent exigées par la loi. Le Ministère effectue également des analyses régulières en laboratoire et des études spéciales sur la contamination des aliments. Certains groupes de produits alimentaires sont toutefois soumis à des analyses microbiennes limitées. Selon l'Organisation mondiale de la Santé et d'autres organismes, les maladies causées par des bactéries, qui ne sont pas faciles à détecter par inspection visuelle, compteraient parmi les plus grandes menaces à la salubrité des aliments. En outre, bien que le Ministère procède à d'autres analyses (par exemple, pour dépister les résidus de médicaments) et mène des projets spéciaux, la nature et la portée de ces programmes dépendent en grande partie du financement accordé.

Une autre stratégie importante pour la salubrité des aliments est la sensibilisation des consommateurs, car de nombreux cas d'intoxication d'origine alimentaire sont attribuables à une manipulation inadéquate des aliments au foyer. Au Royaume-Uni, par exemple, un rapport publié en 2003 par le National Audit Office sur les moyens à prendre pour améliorer les services de la Food Standards Agency soulignait la nécessité de fournir des renseignements et des conseils clairs aux groupes de consommateurs, et d'adapter les conseils aux principaux destinataires. En Ontario, la tâche d'éduquer les consommateurs revient surtout au ministère de la Santé et des Soins de longue durée et aux services municipaux de sante publique. Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, quant à lui, possède une grande expertise dans ses sphères de responsabilité. Nous avons toutefois remarqué que le Ministère n'avait pas de stratégie formelle pour travailler de façon proactive avec ses partenaires à l'éducation des consommateurs.

RECOMMANDATION 9

Pour accroître l'efficience et l'efficacité de ses programmes de salubrité des aliments, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit élaborer un plan stratégique plus complet qui englobe l'évaluation des risques pour la salubrité des aliments, des mesures appropriées de contrôle des risques, et des indicateurs pertinents de l'efficacité avec laquelle il assure la salubrité des aliments. Comme d'autres administrations accordent une importance de plus en plus grande à l'éducation du public sur les mesures à prendre pour assurer la salubrité des aliments au foyer, le Ministère doit travailler de façon plus proactive avec ses partenaires à cet aspect de la salubrité des aliments dans son plan stratégique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation.

Étant donné l'importance accrue accordée par le Ministère à la planification stratégique, à la gestion des projets et aux systèmes et processus de mesure du rendement, la Division de l'environnement et de la salubrité des aliments procédera à un examen de son plan stratégique à l'automne 2008. Les divisions et directions feront une mise à jour annuelle de leurs plans. Le Ministère travaillera à un plan ministériel intégré afin d'orienter les futurs efforts dans le domaine de la salubrité des aliments. Il a identifié deux éléments clés à prioriser, à savoir :

- renforcer son approche axée sur le risque dans des secteurs tels que les analyses en laboratoire;
- améliorer les mesures du rendement.

Sous l'autorité du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, les conseils de santé locaux sont chargés de sensibiliser le public aux maladies d'origine alimentaire et aux bonnes pratiques de manipulation des aliments. Le Ministère reste déterminé à travailler aux initiatives de sensibilisation en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux, par exemple en adhérant au Partenariat canadien pour la salubrité des aliments. Il continue également à offrir un soutien éducationnel aux intervenants de l'industrie agroalimentaire.

SURVEILLANCE DE LA SALUBRITÉ DES ALIMENTS

Les mesures prises par le Ministère pour surveiller la salubrité des aliments comprennent des programmes d'analyse en laboratoire pour l'évaluation de certaines denrées, de certaines catégories de produits et de certains risques (c'est-à-dire ceux posés par les résidus chimiques et les pathogènes microbiens), ainsi que des projets spéciaux ou études de base visant à estimer la prévalence de certains risques dans des produits désignés.

En plus de formuler les observations qui précèdent au sujet des analyses en laboratoire de certains produits alimentaires, nous avons examiné les programmes globaux de planification et de prestation du Ministère et noté les points à améliorer. Un examen réalisé à l'interne par le Ministère en 2006 tirait des conclusions semblables :

- Le Ministère n'utilisait pas de critères formels pour identifier les contaminants possibles dans le cadre des projets continus et des projets spéciaux, et il ne disposait pas non plus d'un processus de priorisation des projets.
- Il y avait peu de coordination formelle entre les directions du Ministère pour la compilation, le partage ou l'analyse des données de surveillance. Une meilleure coordination pourrait aider à répartir les ressources du Ministère de manière à optimiser la gestion des risques relatifs à la salubrité des aliments, en plus d'accroître l'efficacité des efforts de surveillance.

Le Ministère a accès non seulement aux données de surveillance, mais aussi aux résultats des analyses effectuées sur les animaux destinés à l'alimentation par le Laboratoire d'hygiène vétérinaire de l'Université de Guelph, où les échantillons sont surtout soumis par des vétérinaires du secteur privé. Le Ministère nous a dit que les données tirées de ces analyses servaient principalement à surveiller la santé des animaux. Nous notons toutefois que les résultats des analyses – effectuées sur des échantillons provenant d'animaux destinés à l'alimentation – pourraient révéler des menaces à la salubrité des aliments, mais que le Ministère n'avait pas analysé ces résultats pour détecter les problèmes systémiques qui pourraient l'obliger à modifier ses analyses et inspections de surveillance.

RECOMMANDATION 10

Pour assurer une surveillance plus efficace et établir des liens plus étroits entre la recherche scientifique et ses programmes de réglementation, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit :

- développer un processus plus formel de sélection et de priorisation de ses projets de surveillance;
- améliorer le partage des données de surveillance et la coordination entre les directions du Ministère;
- analyser les résultats des analyses effectuées sur des échantillons soumis par des vétérinaires du secteur privé afin de détecter les risques systémiques possibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation.

Le Ministère est en train d'examiner ses activités de surveillance. Cet examen, qui devrait se terminer vers la fin de 2008, a les objectifs suivants :

- examiner le système et les activités actuels de surveillance du Ministère et en déterminer les points forts, les points faibles et l'efficacité;
- recommander un système de surveillance optimal qui fournit des renseignements appropriés sur lesquels les décideurs peuvent se fonder;
- recommander des plans à court, à moyen et à long terme pour la mise en œuvre des améliorations à apporter au système.

La Direction de la santé et du bien-être des animaux fait maintenant partie intégrante de la Division de l'environnement et de la salubrité des aliments. Le Ministère cherchera des occasions d'utiliser les données de surveillance de la santé animale, tirées des échantillons soumis par des vétérinaires du secteur privé au Laboratoire d'hygiène vétérinaire, de façon à améliorer les programmes de salubrité des aliments.

PRATIQUES DE GESTION DES ALIMENTS

Dans le passé, on gérait les risques pour la salubrité des aliments en inspectant et en analysant les produits finis. Cette approche n'est toutefois pas suffisante à elle seule en raison du grand nombre d'intervenants entre la ferme et la table et des multiples causes des maladies d'origine alimentaire. On accorde actuellement une plus grande importance à la prévention, aux approches scientifiques et aux bonnes pratiques de gestion.

Une bonne pratique de gestion est l'analyse des risques et maîtrise des points critiques (HACCP), qui est une approche scientifique axée sur la prévention et reconnue à l'échelle internationale. Les systèmes HACCP obligent chaque exploitant à évaluer les risques possibles, puis à prendre des mesures de contrôle pour réduire ou éliminer ces risques. L'ACIA et de nombreux pays, dont l'Australie, l'Union européenne, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont adopté ou commencé à adopter l'approche HACCP dans leur secteur de transformation des aliments.

Le Ministère a conçu une approche HACCP volontaire qu'il considérait comme réalisable et pratique pour les petits et moyens établissements de l'Ontario, mais les avantages de sa mise en œuvre n'ont pas encore été évalués. En juillet 2008, l'approche proposée par le Ministère avait été mise en œuvre par 33 établissements, dont des abattoirs et des établissements autonomes de transformation des viandes titulaires d'un permis provincial, des producteurs de fruits et légumes, et des producteurs d'autres denrées alimentaires.

De plus, en 2006, divers programmes d'aide financière financés par le fédéral ont été offerts aux exploitants pour les sensibiliser aux risques associés à la transformation des aliments et promouvoir les bonnes pratiques de fabrication. Depuis la création de ces programmes en 2006, le gouvernement fédéral a affecté quelque 20 millions de dollars à des programmes provinciaux d'aide financière. Au 31 mars 2008, les dépenses au titre de l'aide financière totalisaient 12 millions de dollars. Cependant, le Ministère n'a pas encore défini de critères et de mesures permettant d'évaluer le succès de ces programmes.

RECOMMANDATION 11

Pour compléter les programmes d'inspection et prévenir ou réduire les risques dans toute la chaîne d'approvisionnement alimentaire, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit :

- s'employer plus activement avec les producteurs et les établissements de transformation à faciliter l'adoption par l'industrie de bonnes pratiques de gestion telles que le système d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques (HACCP);

- mesurer l'efficacité de ses programmes d'aide financière aux exploitants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation.

Le Ministère est déterminé à améliorer ses relations avec ses partenaires de l'industrie afin de promouvoir l'adoption des meilleures pratiques de gestion dans toute la chaîne de valeur (des agriculteurs aux établissements de transformation des aliments), y compris les bonnes pratiques de fabrication, l'analyse des risques et maîtrise des points critiques (HACCP), et les bonnes pratiques agricoles (BPA). Il attache une importance particulière à la promotion des BPA auprès des producteurs primaires.

Le Ministère travaille à un processus d'évaluation des programmes de subventions, dont l'élaboration devrait se terminer vers la fin de 2008. Un consultant de l'extérieur évaluera les programmes de financement de l'industrie des viandes. Les nouvelles lignes directrices du programme de salubrité et de traçabilité des aliments, qui sont en voie d'élaboration et qui devraient être en place au printemps 2009, comprendront des mesures du rendement, des lignes directrices en matière de service, des processus de demande et des communications améliorées avec les clients.

Ministère du Revenu

Taxe sur l'essence, le diesel et le tabac

Contexte

Le ministère du Revenu de l'Ontario (le Ministère) perçoit les taxes provinciales sur le tabac, l'essence et le diesel en vertu de la *Loi de la taxe sur le tabac*, de la *Loi de la taxe sur l'essence* et de la *Loi de la taxe sur les carburants*, respectivement.

En 2007-2008, les taxes perçues sous le régime de ces trois lois totalisaient 4,3 milliards de dollars, comme le montre la Figure 1, et comptaient pour environ 6,2 % des revenus fiscaux de toutes sources de la province pour cet exercice.

Comme au moment de notre dernière vérification, en 2001, le Ministère a, pour des raisons d'efficience administrative, désigné les fabricants et certains grossistes importants comme responsables de la perception de la taxe qui s'applique à leurs marchandises respectives et de son versement au Ministère. En général, ces percepteurs prélèvent la taxe sur les ventes auprès de personnes ou d'organismes non-percepteurs, et ils paient et versent la taxe sur les produits qu'ils consomment eux-mêmes. En conséquence, la vaste majorité des taxes à la consommation sont perçues et remises à la province par un nombre relativement peu élevé de percepteurs :

- 97 % de la taxe sur l'essence est remise par 21 percepteurs;
- 96 % de la taxe sur le diesel est remise par 12 percepteurs;
- 97 % de la taxe sur le tabac est remise par 56 percepteurs.

Les ventes entre percepteurs désignés sont généralement exonérées de taxe.

Les percepteurs désignés, les importateurs, les exportateurs et les transporteurs de tabac, d'essence et de diesel doivent produire des déclarations mensuelles – sous la forme requise par le ministre – qui contiennent :

- des renseignements sur la production, les importations et les exportations de la marchandise applicable;
- des listes dans lesquelles sont détaillés les ventes et achats exonérés de taxe entre percepteurs désignés;
- des listes qui ventilent le montant total des ventes taxables.

Les déclarations bien remplies fournissent au Ministère les renseignements dont il a besoin pour déterminer le montant des taxes à payer.

Figure 1 : Revenus tirés des taxes à la consommation pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère du Revenu

taxe sur le tabac	1 133,11
taxe sur l'essence	2 438,17
taxe sur le diesel	736,70
Total	**4 307,98**

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère avait mis en place des politiques et procédures adéquates et efficientes pour s'assurer que le montant exact de la taxe sur le tabac, l'essence et le diesel est perçu et remis à la province conformément à la loi.

La vérification comprenait un examen et une analyse des politiques et procédures administratives et des dossiers pertinents du Ministère, ainsi que des entrevues avec le personnel concerné du Ministère. Nous avons également obtenu des renseignements auprès de représentants de l'Association canadienne des dépanneurs en alimentation, de la Police provinciale de l'Ontario (OPP), de la GRC, de l'Agence des services frontaliers du Canada et d'un grand fabricant de cigarettes.

Notre vérification était axée sur les politiques et procédures en vigueur pour le traitement des revenus tirés de la taxe sur l'essence, le diesel et le tabac au cours de l'exercice 2007-2008. Bien que la *Loi de la taxe sur l'essence* et la *Loi de la taxe sur les carburants* régissent également la taxation du propane, du carburant d'aviation et du diesel utilisé par les sociétés ferroviaires, nous n'avons pas vérifié la taxe sur ces marchandises, car elle ne représente qu'une petite partie des revenus fiscaux et des activités administratives correspondantes.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé un objectif, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction du Ministère, qui les a acceptés. Enfin, nous avons conçu et mis en œuvre des sondages et procédés afin de répondre à notre objectif et à nos critères de vérification.

Nous avons également examiné les plus récents rapports et documents de travail justificatifs du Service de vérification interne du Ministère sur le traitement des revenus fiscaux par la Direction des services et des dossiers clients, la radiation des comptes débiteurs et l'examen du processus d'inscription au rôle d'imposition par la Direction de la perception des revenus, ainsi que le dépôt de garanties. Étant donné la pertinence et l'actualité de ses travaux, nous avons pu exclure ces aspects de notre vérification.

Résumé

À notre avis, le manque à gagner fiscal associé à la taxe sur le tabac, qui est la différence entre le montant de la taxe à percevoir et le montant perçu, a beaucoup augmenté depuis notre vérification de 2001. En fait, le manque à gagner pour 2006-2007 pourrait se situer autour de 500 millions de dollars, si l'on se base sur les hausses de taux de la taxe sur le tabac et la consommation estimative.

En réponse à notre vérification de 2001, le ministère des Finances, qui était alors responsable de ces taxes à la consommation, a reconnu qu'il devait apporter des changements à ses politiques et procédures, et particulièrement à ses systèmes de technologie de l'information (TI) à l'appui, pour rendre pleinement compte de l'essence, du diesel et des produits du tabac à toutes les étapes du processus de production et de distribution et réduire ainsi au minimum les pertes fiscales. Or, beaucoup des changements requis n'ont pas été mis en œuvre. De plus, les hausses substantielles du taux de la taxe sur le tabac et l'augmentation marquée du prix de l'essence et du diesel depuis notre dernière vérification ont renforcé l'incitation à frauder le fisc. Nous restons donc d'avis que les politiques, procédures et systèmes de TI mis en place par le Ministère ne lui permettent pas de s'assurer que le montant exact de la taxe sur le tabac, l'essence et le diesel est déclaré et payé conformément aux exigences de la loi.

Pour atténuer ces risques, le Ministère doit :

- identifier et poursuivre les options stratégiques susceptibles d'atténuer les incitations à la contrebande et à la vente des produits du tabac illégaux afin de réduire le manque à gagner fiscal, qui pourrait se situer autour de 500 millions de dollars en 2006-2007 – les options à envisager devraient inclure des modifications à la *Loi de la taxe sur le tabac* afin de renforcer les sanctions en cas d'inobservation, ainsi que des activités mieux ciblées d'application de la loi;
- travailler en collaboration plus étroite avec l'Agence des services frontaliers du Canada, la GRC et l'OPP afin de réduire ou d'éliminer de façon plus efficace l'importation des cigarettes illégales en Ontario;
- s'assurer de façon plus efficace que le nombre de cigarettes exemptes de taxe achetées dans les réserves des Premières nations ne dépasse pas le nombre attribué à chaque réserve;
- réviser les politiques et procédures de façon à mieux tenir compte des produits du tabac, de l'essence et du diesel aux différentes étapes du processus de production et de distribution;
- s'assurer que toutes les déclarations de taxe exigées sur le tabac, l'essence et le carburant diesel sont bien remplies, en prélever un échantillon et examiner ces déclarations avec soin pour déterminer si elles sont complètes et exactes.

Nous restons d'avis que le Ministère doit renforcer substantiellement sa fonction de vérification des taxes à la consommation et mieux cibler ses activités d'inspection pour que les cas de taxe non déclarée soient repérés et fassent l'objet d'une cotisation.

Étant donné les ressources en personnel actuellement affectées à la plupart des aspects de la perception de la taxe à la consommation, et la complexité des déclarations de taxe sur l'essence et le diesel en particulier, il est essentiel d'apporter d'importantes améliorations aux systèmes de TI sous-jacents. Nous avions formulé une observation semblable dans notre *Rapport annuel 2001*, mais les améliorations technologiques nécessaires n'ont pas encore été mises en œuvre.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Depuis la dernière vérification de la taxe sur l'essence, les carburants et le tabac, qui remonte à 2001, le Ministère a introduit un certain nombre de modifications législatives en matière d'inscription et de déclaration, en plus de renforcer les amendes et les sanctions en cas d'inobservation. Il a augmenté les ressources affectées aux services d'enquête et d'inspection, et il continue de travailler avec d'autres instances à l'identification des pratiques exemplaires en administration de la taxe à la consommation. Le Ministère est aussi en train de mettre en œuvre les systèmes et pratiques administratives révisés recommandés par le vérificateur général.

Le manque à gagner associé à la taxe sur le tabac est difficile à évaluer avec certitude. De nombreuses estimations ont été faites, et les résultats dépendent bien sûr des sources d'information utilisées et des hypothèses avancées lors du calcul. Ce qu'il faut retenir, c'est que le problème est complexe et de plus en plus grave et qu'il exige l'attention de l'Ontario et de ses partenaires intra- et intergouvernementaux.

Le Ministère tient à remercier le vérificateur général pour ses recommandations, qui l'aideront à améliorer son administration des programmes de taxe sur l'essence, les carburants et le tabac.

Constatations détaillées de la vérification

APERÇU DU PROGRAMME

Jusqu'à la fin de l'exercice 2004-2005, la responsabilité globale de l'administration et de la perception des taxes sur le tabac, l'essence et le diesel relevait de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac du Ministère. Cette direction et toutes les

autres directions chargées d'appliquer la législation fiscale ayant disparu dans la foulée de la restructuration ministérielle entreprise l'année suivante, l'administration et la perception de toutes les taxes provinciales relèvent maintenant de la responsabilité des huit directions fonctionnelles suivantes :

- *Services et dossiers clients :* assure la création et la tenue des rôles d'imposition, traite les déclarations de revenus, examine et approuve les demandes de remboursement, et fournit d'autres services à sa clientèle;
- *Observation fiscale :* effectue des vérifications et des inspections;
- *Appels en matière fiscale :* administre le processus d'opposition et d'appel;
- *Services de conseils fiscaux :* fournit des interprétations, rend des décisions anticipées et aide à élaborer les lois ainsi que les politiques et procédures du Ministère;
- *Services de gestion stratégique :* fournit des services de planification, de recherche et de soutien à la gestion du changement, en plus de diriger la gestion des initiatives de TI;
- *Enquêtes spéciales :* obtient des renseignements sur l'économie clandestine, procède à des enquêtes et reste en contact avec d'autres organismes d'exécution de la loi, dont l'OPP;
- *Perception des revenus :* fait affaire avec les contribuables contrevenants et recommande la radiation en temps opportun des montants irrécouvrables;
- *Gestion des relations et du développement des activités :* sert de principal point de contact du Ministère dans ses relations avec d'autres gouvernements et organismes.

Comme il est indiqué plus haut, plus de 95 % des taxes sur le tabac, l'essence et les carburants sont perçues par un nombre relativement peu élevé de fabricants et de grossistes désignés comme percepteurs.

TAXES SUR LE TABAC

À la fin de notre vérification au début de 2008, la taxe sur les cigarettes et le tabac coupé était de 12,35 cents par cigarette ou par gramme de tabac coupé, tandis que la taxe sur les cigares correspondait à 56,6 % d'un coût taxable prédéterminé.

Le taux de la taxe sur les cigarettes et le tabac coupé, en particulier, a monté en flèche depuis 1999, comme le montre la Figure 2.

Ces hausses étaient censées fournir des revenus fiscaux additionnels et répondre à certains autres objectifs stratégiques, dont la réduction des taux de tabagisme. Cependant, elles constituent en même temps une forte incitation à la contrebande et à la contrefaçon des produits du tabac en Ontario. C'est pourquoi le Ministère doit se doter de politiques et procédures suffisamment robustes pour s'assurer, dans la mesure du possible, que le montant exact de la taxe sur tous les produits du tabac est déclaré et payé.

MANQUE À GAGNER FISCAL

Malgré l'incitation accrue à la contrebande des produits du tabac, nous avons constaté que les systèmes et procédures mis en place par le Ministère pour percevoir les taxes sur le tabac n'avaient pas subi de modifications ou d'améliorations substantielles

Figure 2 : Taux de taxe sur les cigarettes et le tabac coupé, 1999–2006 (cents/cigarette et cents/gramme)
Source des données : Ministère du Revenu

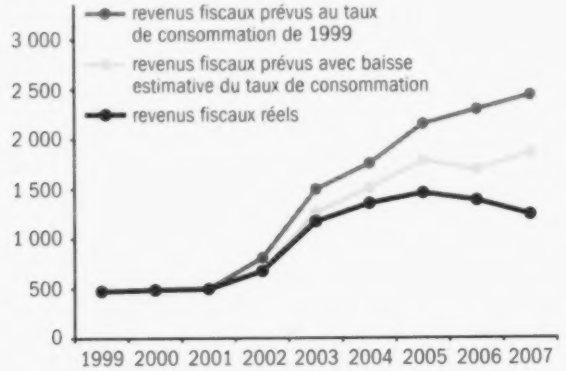
	Tabac
Date d'entrée en vigueur	Taux de taxe
6 novembre 1999	2,65
6 avril 2001	3,65
1er août 2001	3,65
2 novembre 2001	4,45
18 juin 2002	8,60
25 novembre 2003	9,85
19 mai 2004	11,10
19 janvier 2005	11,725
1er février 2006	12,35

depuis notre dernière vérification en 2001. Il fait peu de doute que la consommation de produits du tabac non taxés et le manque à gagner fiscal résultant ont augmenté ces dernières années. En effet, comme la taxe est 4,7 fois plus élevée qu'en 1999 et en supposant un taux de consommation constant depuis 1999, on pourrait s'attendre à ce que les taxes sur le tabac aient rapporté 2,2 milliards de dollars en 2006-2007 plutôt que les 1,2 milliard de dollars effectivement perçus. Or, il est généralement reconnu que la consommation de tabac est en baisse depuis quelques années. Dans son enquête annuelle sur l'usage du tabac au Canada, Santé Canada estimait que la consommation globale de tabac en Ontario avait diminué d'environ 27 % entre 1999 et 2007. Même avec une baisse de 27 % depuis 1999, la forte hausse des taxes sur le tabac enregistrée durant cette période aurait dû faire passer les revenus fiscaux annuels d'environ 500 millions de dollars en 1999 à un maximum de 1,7 milliard de dollars en 2007.

Une comparaison des revenus annuels *réels* tirés de la taxe sur le tabac aux revenus *prévus*, fondée sur un taux de consommation constant et sur une baisse cumulative de la consommation totalisant 27 % pour la période allant de 1999 à 2007, est présentée à la Figure 3. En supposant que la consommation ait baissé de 27 % depuis 2001, le manque à gagner fiscal pour la seule année 2007 pourrait se situer autour de 500 millions de dollars.

Figure 3 : Revenus prévus et revenus réels tirés de la taxe sur le tabac, 1999-2007 (en millions de dollars)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



RECOMMANDATION 1

Afin de réduire les pertes de revenus liées à la taxe sur le tabac, le ministère du Revenu doit évaluer les options stratégiques dont il dispose pour affaiblir l'incitation à la contrebande et la vente de tabac illégal. Ces options pourraient inclure des sanctions plus vigoureuses en cas d'inobservation et une application mieux ciblée des dispositions de la *Loi de la taxe sur le tabac*.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère continuera de travailler avec les ministères partenaires et d'autres administrations à affaiblir l'incitation à la contrebande et la vente du tabac illégal.

Le Ministère a mis en œuvre certaines des nouvelles dispositions d'exécution de la *Loi de la taxe sur le tabac*. Par exemple, pour s'assurer que la taxe sur les produits du tabac vendus au détail en Ontario est payée, le Ministère a institué le Programme d'inspection des détaillants de tabac en mars 2006. Les inspecteurs du Ministère visitent actuellement 600 détaillants par mois en moyenne. Ce programme ciblé donne de bons résultats, le nombre de cas dans lesquels on a découvert des cigarettes de contrebande ayant baissé de 50 % en deux ans.

En ce qui concerne le manque à gagner lié à la taxe sur le tabac, il est impossible d'en évaluer le montant réel avec certitude. Si toutes les cigarettes illégales étaient éliminées, il serait difficile de quantifier le nombre de consommateurs qui cesseraient de fumer parce qu'ils refusent de payer le coût actuel des cigarettes légales. Le Ministère ne pourrait donc pas récupérer des revenus fiscaux équivalant au manque à gagner estimatif. Le niveau potentiel d'inobservation préoccupe le Ministère, et la complexité de la question exigera une combinaison de mesures stratégiques et administratives et d'activités d'exécution de la loi.

SÉCURITÉ FRONTALIÈRE ET CONTRÔLE DU COMMERCE ILLÉGAL DU TABAC

La sécurité frontalière et le contrôle du commerce illégal du tabac relèvent principalement de la responsabilité conjointe de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), de la GRC et de l'OPP, travaillant de concert avec la Direction des enquêtes spéciales du Ministère. Nous avons interviewé des représentants des quatre organismes et il était évident qu'ils connaissaient généralement la source du commerce illégal du tabac et qu'ils reconnaissaient l'envergure du problème. Ils ont toutefois avoué que leur capacité d'intervention était limitée par certains facteurs, dont le manque de ressources et d'autres soutiens. En ce qui concerne l'OPP, par exemple, ces facteurs comprenaient :

- des ressources humaines et matérielles insuffisantes;
- le fait que les personnes reconnues coupables d'infractions à la *Loi de la taxe sur le tabac* n'ont pas de casier judiciaire, ce qui leur permet de traverser de nouveau la frontière;
- les questions de compétence entre les différents services de police, dont des politiques en matière de poursuite qui limitent le nombre d'arrestations;
- l'incapacité d'obliger les coupables à payer les amendes imposées par le tribunal.

La récente baisse des revenus tirés de la taxe sur le tabac et notre estimation de la consommation totale de tabac donnent à penser que le nombre de cartouches passées en contrebande en Ontario pourrait se situer autour de 20 millions pour la seule année 2007 (il y a généralement 200 cigarettes dans un carton). Nous avons toutefois été informés que la GRC, l'OPP, l'ASFC et la Direction des enquêtes spéciales du Ministère avaient saisi un total combiné inférieur à 1 million de cartouches en 2007 – ce qui représenterait moins de 5 % du commerce illégal potentiel.

Il existe aussi de nombreuses données empiriques démontrant l'importance du commerce illégal du tabac. Par exemple :

- L'Association canadienne des dépanneurs en alimentation a commandé une étude des mégots de cigarette ramassés à l'extérieur de 55 écoles secondaires de l'Ontario entre le 18 septembre et le 5 octobre 2007. Les chercheurs ont constaté que 31 % des mégots provenaient de cigarettes illégales ou d'origine inconnue.
- Dans son enquête sur l'usage du tabac au Canada, Santé Canada rapportait que 21 % des fumeurs avaient déclaré acheter des cigarettes exemptes de taxe produites par des fabricants des Premières nations.
- Il existe de nombreuses sources bien connues de cigarettes illégales, dont des sites Internet et les « cabanes à tabac » situées dans des réserves des Premières nations ou à proximité.

Nous observons également que le commerce illégal du tabac contrevient à la loi interdisant les ventes aux mineurs et contourne les mesures de contrôle telles que les messages relatifs à la santé qui doivent paraître sur les paquets de cigarettes et la divulgation des ingrédients toxiques.

RECOMMANDATION 2

Le ministère du Revenu doit consulter l'Agence des services frontaliers du Canada, la GRC et l'OPP et travailler en étroite collaboration avec ces organismes pour rallier les ressources et apporter les changements stratégiques qui permettront de lutter plus efficacement contre l'importation illégale des cigarettes et d'autres produits du tabac en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère continuera de promouvoir des partenariats avec les organismes précités tout en reconnaissant le mandat multiple de chacun d'eux. Tous ces organismes reconnaissent d'ailleurs les avantages de travailler en synergie et d'éliminer les chevauchements dans la mesure du possible.

La récente création de l'Unité d'évaluation des renseignements permettra à la Direction des enquêtes spéciales d'adopter une approche plus proactive, de mieux coordonner les projets conjoints avec ses partenaires actuels et d'élargir son réseau de partenaires.

SYSTÈME D'ATTRIBUTION DU TABAC DANS LES RÉSERVES DES PREMIÈRES NATIONS

La *Loi sur les Indiens*, qui relève du fédéral et l'emporte sur les lois fiscales provinciales, stipule que les personnes définies comme étant des Indiens au sens de la loi ne sont pas assujetties à la taxe dans certains cas. C'est pourquoi l'Ontario permet aux membres des Premières nations d'acheter des produits du tabac exempts de taxe dans les réserves pour leur usage personnel.

Le règlement pris en application de la *Loi de la taxe sur le tabac* de l'Ontario limite le nombre de cigarettes exemptes de taxe qu'une réserve peut acheter à 2,5 cartouches par mois pour chaque membre adulte qui fume et qui vit dans la réserve, et à 2,7 cartouches par mois pour chaque membre adulte qui fume et qui vit hors réserve. Le pourcentage estimatif de fumeurs adultes dans chaque réserve est fondé sur les données de Statistique Canada concernant les habitudes de tabagisme chez les membres des Premières nations de l'Ontario. Le règlement permet aussi aux réserves d'acheter un autre 10 % du total attribué pour les occasions spéciales et un autre 20 % lorsque le conseil de bande accepte de répartir l'allocation entre les détaillants de la bande et de surveiller leurs ventes de tabac.

Nous avons examiné les déclarations de la taxe sur le tabac produites par les trois grands fabricants de cigarettes et d'autres percepteurs désignés et constaté qu'ils avaient tous dit s'être conformés au système d'attribution et avoir limité leurs ventes de cigarettes exemptes de taxe aux réserves des Premières nations au maximum permis par règlement.

Cependant, nous croyons comprendre que certains fabricants/grossistes qui exercent des activités dans les réserves y vendent des cigarettes en sus du maximum attribué à la bande. Par exemple, un de ces fabricants/grossistes a vendu, à 16 réserves, une moyenne de 27 cartouches par mois pour chaque fumeur adulte de la bande et, à une autre réserve, plus de 400 cartouches par mois – ce qui va bien au-delà de ce qu'une personne pourrait raisonnablement consommer elle-même – et il est presque certain que cette quantité comprend des cigarettes destinées à la vente à des non-membres.

Nous avons également constaté ce qui suit :

- À lui seul, un fabricant/grossiste a vendu plus de 250 % du total attribué à la bande pour l'exercice 2006-2007 pour tous les membres adultes qui fument et qui vivent en Ontario, ce qui a fait perdre au Ministère plus de 100 millions de dollars en revenus fiscaux pour ce seul exercice.
- Le même fabricant/grossiste a vendu des cigarettes exemptes de taxe à 28 détaillants non inscrits auprès du Ministère et donc non autorisés à acheter et à revendre des cigarettes exemptes de taxe.

RECOMMANDATION 3

Afin de respecter l'intention du système d'attribution aux réserves des Premières nations, et d'empêcher le détournement de cigarettes non taxées à des fins de vente et de consommation hors réserve, le ministère du Revenu doit s'assurer que les achats effectués par une réserve auprès de toutes ses sources, dont les fabricants et grossistes qui exercent leurs activités dans la réserve même, ne dépassent pas le maximum autorisé. Le Ministère doit aussi envisager d'autres options telles que le renforcement des mesures qui encouragent les conseils de bande des Premières nations à réduire ou éliminer la production ou l'achat dans la réserve de cigarettes destinées à la consommation hors réserve.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation et nous continuerons de travailler à l'intérieur du cadre gouvernemental de discussions avec les Premières nations.

Les réserves des Premières nations relèvent surtout de la responsabilité fédérale. Ainsi, même si le marchand de tabac qui exerce ses activités dans une réserve est assujetti à certaines exigences liées à la taxe provinciale sur le tabac, dont l'obligation d'obtenir un permis de grossiste ou de vendeur et de percevoir la taxe sur le tabac auprès des non-Indiens, la capacité de la province à appliquer les lois provinciales sur le tabac dans les réserves est limitée.

Pour faciliter une coordination plus efficace entre les ordres de gouvernement, l'Ontario a récemment modifié la *Loi de la taxe sur le tabac* de façon à permettre l'échange de renseignements avec d'autres gouvernements et municipalités et leurs organismes, conseils et commissions lorsque ces renseignements servent à appliquer les lois concernant la fabrication, la distribution, l'exportation, l'importation, l'entreposage, la vente ou la commercialisation du tabac.

Dans le discours du Trône de 2007 et le budget de l'Ontario de 2008, le gouvernement provincial a déclaré son intention de travailler de concert avec les peuples autochtones de l'Ontario pour multiplier leurs possibilités de développement économique et améliorer leur qualité de vie.

TAXES SUR LES CIGARES

Dans notre *Rapport annuel 2001*, nous recommandions au Ministère d'envisager un système d'attribution pour les cigares semblable à celui en place pour les cigarettes. Comme le Ministère n'avait pas encore donné suite à cette recommandation au moment de notre vérification, l'Ontario est une des trois administrations canadiennes – le Nunavut et le Yukon sont les deux autres – qui ne limitent pas les ventes de cigares non taxés dans les réserves des Premières nations.

Comme au moment de notre vérification en 2001, le Ministère et nous-mêmes sommes d'avis que les cigares vendus dans les réserves ou à celles-ci génèrent des pertes fiscales importantes. Par exemple, le Ministère a déterminé qu'en 2006-2007 :

- Les fabricants hors réserve ont vendu environ 76 millions de cigares non taxés à des réserves des Premières nations en sus du taux de consommation de la réserve tel qu'estimé par le Ministère.
- La taxe non perçue sur ces 76 millions de cigares est estimée à environ 26,6 millions de dollars.
- Presque tous les cigares exonérés de taxe avaient été vendus à seulement deux réserves.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que le nombre de cigares exonérés de taxe vendus aux réserves des Premières nations est raisonnable et que les cigares ne sont pas détournés à des fins de vente et de consommation non taxée hors réserve, le ministère du Revenu doit élaborer et mettre en œuvre un système d'attribution pour les cigares semblable à celui qui existe pour les cigarettes, comme cela se fait dans la plupart des provinces canadiennes, et veiller à ce que ce système soit respecté.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère est en train d'examiner les options pour un système d'attribution de cigares et il continue de consulter les parties intéressées au sujet des questions existantes et émergentes qui influent sur la possibilité de mettre en œuvre un tel système. La prochaine chose à faire serait de modifier la réglementation afin de pouvoir étendre le système d'attribution aux cigares.

PRODUCTION ET CONTRÔLE DES CIGARETTES

Il y a trois grands fabricants reconnus de cigarettes de marque canadienne qui fabriquent ou importent des cigarettes en Ontario. Les cigarettes qui sont fabriquées à des fins de consommation taxable en Ontario sont marquées par une languette jaune dans l'enveloppe de chaque paquet. Les cigarettes fabriquées à des fins de consommation dans d'autres territoires ou destinées à un usage exempt de taxe dans les réserves des Premières nations sont marquées par une languette d'une couleur autre que jaune.

Il existe au moins trois façons d'obliger les fabricants de cigarettes à rendre compte du nombre de cigarettes produites et vendues, et de s'assurer que le montant exact de la taxe est déclaré et payé. Le Ministère peut notamment :

- placer des représentants dans les installations de production pour qu'ils puissent observer les cigarettes produites et en rendre compte;
- exiger des fabricants qu'ils rendent compte de façon vérifiable de la quantité achetée de feuilles de tabac brut afin de pouvoir déterminer le nombre de cigarettes produites;
- exiger des fabricants de cigarettes qu'ils marquent les cigarettes libérées de taxe, par exemple en apposant une languette jaune sur les paquets, comme ils le font depuis notre dernière vérification en 2001, puis exiger des fabricants de cigarettes et de languettes qu'ils déclarent la quantité de languettes jaunes achetée et utilisée et rapprocher cette quantité avec le montant de la taxe versée au Ministère.

En conséquence de notre recommandation de 2001 à cet égard, le Ministère reçoit des données mensuelles sur l'achat et l'utilisation des languettes par chaque fabricant de cigarettes ainsi que sur les ventes des fabricants de languettes aux fabricants de cigarettes et ce, depuis janvier 2006. Ces données sont toutefois peu utiles, car :

- Les renseignements fournis par les fabricants de languettes et les fabricants de cigarettes ne font pas de distinction entre les languettes jaunes et les languettes d'autres couleurs utilisées à des fins de consommation hors taxe dans les réserves ou de vente taxable à l'extérieur de l'Ontario.
- Le Ministère n'a pas encore essayé de déterminer si la quantité de languettes utilisées est raisonnable par rapport au montant de la taxe versée au titre des ventes de produits taxables à languette jaune.

Notre examen des achats de languettes par les fabricants de cigarettes et des ventes déclarées par les fabricants de languettes nous a permis de repérer un certain nombre d'écarts. Au cours du même mois, par exemple, un fabricant de languettes a déclaré avoir vendu 14 millions de mètres de languettes de plus que les achats correspondants déclarés par le fabricant de cigarettes. D'après nos estimations, si toutes ces languettes étaient jaunes et qu'elles ont servi à marquer des produits taxables mais non déclarés comme tels, elles pourraient représenter des pertes fiscales d'environ 173 millions de dollars.

RECOMMANDATION 5

Le ministère du Revenu doit évaluer les différentes options dont il dispose pour s'assurer que toutes les cigarettes fabriquées et emballées à des fins de consommation taxable en Ontario sont déclarées et que la taxe applicable est payée. S'il décide de continuer d'utiliser des languettes jaunes pour marquer les paquets de cigarettes destinés à la consommation taxable en Ontario, il doit :

- recueillir des renseignements suffisamment détaillés sur la quantité de languettes jaunes vendue aux fabricants de cigarettes et sur la quantité achetée et utilisée par ceux-ci;
- rapprocher l'information reçue afin de déterminer si l'utilisation déclarée des languettes jaunes est raisonnable par rapport aux ventes taxables déclarées.

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. La Loi et ses règlements ont été modifiés afin d'établir un système permettant de surveiller la fabrication, la distribution, l'inventaire, la vente et l'utilisation des languettes en Ontario. Des amendes et d'autres sanctions sont prévues en cas d'inobservation.

Depuis la dernière vérification, le Ministère a inscrit les trois fabricants de languettes, qui lui communiquent des renseignements sur les languettes jaunes produites et vendues.

Le Ministère essaiera de rapprocher cette information avec le nombre de paquets de cigarettes fabriqués et sur lesquels une languette a été apposée. Pour ce faire, il devra notamment tenir compte des languettes gaspillées en cours de production (par exemple, parce qu'elles s'entortillent dans la machine) et du fait que les fabricants de cigarettes changent parfois la taille et la forme des paquets de cigarettes, ce qui modifie la longueur de la languette utilisée pour chaque paquet.

Comme il est suggéré dans la recommandation, le Ministère déterminera si l'information fournie par les fabricants de languettes peut l'aider à valider les données transmises par les fabricants de cigarettes sur les ventes taxables et les ventes exonérées de taxe.

TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS DE TAXE SUR LE TABAC

Les percepteurs désignés, les importateurs, les exportateurs et les transporteurs de produits du tabac doivent produire des déclarations mensuelles suivant un format prescrit. Ces déclarations doivent inclure :

- des renseignements sur la production, l'importation et l'exportation de la marchandise visée;
- des listes dans lesquelles sont détaillés les ventes et achats exonérés de taxe entre percepteurs désignés;
- des listes qui ventilent le montant total des ventes taxables.

L'information contenue dans ces déclarations est censée fournir au Ministère des éléments de corroboration par des tiers suffisamment détaillés pour lui permettre de déterminer si les données sur les ventes taxables déclarées par les percepteurs désignés sont complètes et exactes.

Cependant, notre examen du traitement des déclarations de taxe et d'un échantillon de ces déclarations nous a permis de constater ce qui suit :

- Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas reçu, ou ne pouvait pas trouver, certaines des déclarations que nous avions demandé à examiner.
- Bon nombre des déclarations examinées étaient incomplètes, par exemple parce qu'il manquait certaines des annexes détaillées requises.
- Les déclarations examinées ne prouvaient pas que le Ministère avait essayé de vérifier si l'information fournie était exacte et complète. Les personnes qui ont traité les déclarations se seraient plutôt contentées de vérifier si le paiement reçu était égal au montant de la taxe payable déclarée.

Nous avons examiné un petit échantillon de déclarations et constaté que, dans de nombreux cas par exemple, les achats exonérés de taxe déclarés par un percepteur ne correspondaient pas aux ventes exonérées de taxe à ce percepteur déclarées par le vendeur. Les écarts, quoique généralement faibles, pourraient représenter un total important.

Nous avons également observé que les déclarations de taxe étaient examinées et traitées manuellement. Nous sommes d'avis que, vu le volume de transactions, le Ministère devrait refaire le point afin de déterminer s'il dispose des ressources en personnel nécessaires pour traiter les déclarations de façon efficace.

RECOMMANDATION 6

Pour aider à faire en sorte que toutes les cigarettes et tous les cigares produits et importés soient pris en compte et à déterminer si les ventes taxables déclarées sont raisonnables, le ministère du Revenu doit :

- s'assurer qu'il reçoit et conserve toutes les déclarations requises, que les déclarations sont complètes et qu'elles comprennent toutes les annexes requises;
- procéder à un examen minutieux d'un échantillon de données déclarées afin d'en vérifier l'intégralité et l'exactitude;
- assurer un suivi diligent des points importants, inhabituels ou discutables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. En 2005, le Ministère a créé trois nouvelles annexes pour déterminer si les ventes taxables déclarées étaient raisonnables. Or, l'industrie a beaucoup changé depuis 2005. Les annexes ne pouvaient donc pas être remplies par les percepteurs extraprovinciaux qui n'ont pas d'installations de fabrication en Ontario. Le Ministère a fait des concessions administratives provisoires parce que ces percepteurs ne pouvaient pas fournir les données demandées ou qu'ils auraient dû assumer un fardeau administratif indu pour remplir les nouvelles annexes.

Le Ministère a entrepris un examen afin d'identifier les renseignements requis pour évaluer de façon efficace l'intégralité et l'exactitude des données sur les ventes taxables de produits du tabac en Ontario.

TAXES SUR L'ESSENCE ET LE DIESEL

Bien que les taux des taxes sur l'essence et le diesel utilisés à des fins de transport n'aient pas augmenté depuis notre dernière vérification en 2001, les revenus ont grimpé d'environ 15 % durant cette période de sept ans. Les taux de taxe actuels, ainsi que les revenus perçus en 2000-2001 et 2007-2008, sont illustrés à la Figure 4.

Le diesel utilisé pour le chauffage, dans la plupart des véhicules tout terrain et dans la machinerie des secteurs de la fabrication, de l'agriculture et de la construction n'est pas taxé. On colore le carburant exonéré de taxe à la raffinerie ou aux installations de stockage en vrac pour le distinguer de celui qui est assujetti à la taxe.

Les systèmes et procédures ministériels de perception des taxes sur l'essence et le diesel n'ont pas changé depuis notre dernière vérification en 2001. Ils fonctionnent comme suit :

- Le Ministère désigne comme percepteurs les entreprises de raffinage et les grossistes qui ont vendu au moins 51 % de leurs produits par volume au niveau du gros au cours de l'année précédente. La taxe s'applique dès qu'un percepteur désigné vend un produit taxable à un non-percepteur ou qu'un importateur inscrit qui n'est pas un percepteur importe des produits taxables. Les ventes entre percepteurs et les ventes aux fins d'exportation sont exonérées de taxe. Les percepteurs, de même que les importateurs inscrits qui ne sont pas des percepteurs, sont tenus de produire des déclarations de taxe mensuelles accompagnées du juste montant de la taxe à payer.

Figure 4 : Revenus fiscaux par type de carburant, 2000-2001-2007-2008

Source des données : Ministère du Revenu

Produit	Taxe (cents/litre)	Revenus de 2007-2008 (en millions de dollars)	Revenus de 2000-2001 (en millions de dollars)
essence au plomb	17,7	2 368	2 045
essence sans plomb	14,7		
diesel non ferroviaire	14,3	707	613
diesel ferroviaire	4,5	29	30
propane	4,3	3	10
carburant d'aviation	2,7	67	56

- Les exportateurs et les transporteurs de produits pétroliers doivent s'inscrire auprès du Ministère. Bien qu'ils ne soient pas tenus de verser les taxes, ils doivent produire des déclarations mensuelles détaillant l'itinéraire des produits pétroliers. Cette information est censée aider le Ministère à déterminer si tous les produits offerts à la consommation taxable sont déclarés.
- Les importateurs non inscrits auprès du Ministère sont tenus de verser la taxe provinciale applicable à l'Agence des services frontaliers du Canada au moment où ils importent un produit taxable; l'Agence remet ensuite la taxe au Ministère.

PRODUCTION ET CONTRÔLE DE L'ESSENCE ET DU DIESEL

Pratiquement toute la production pétrolière de l'Ontario est le fait de quatre sociétés qui exploitent cinq raffineries. Au moment de notre vérification de 2001, nous avions remarqué que le Ministère ne demandait pas aux entreprises de raffinage de déclarer leur production réelle d'essence et de diesel. Par conséquent, le Ministère n'était pas en mesure à ce moment-là de déterminer si toute la production d'essence et de diesel était déclarée comme vendue ou comptabilisée à un autre titre, ni si le juste montant de taxe avait été déclaré et versé.

Nous sommes heureux de constater que, conformément à une des recommandations de notre *Rapport annuel 2001*, chaque raffinerie fait maintenant parvenir au Ministère des données mensuelles sur la quantité d'essence et de diesel qu'elle produit. Cependant, comme il est expliqué dans la section qui suit, rien n'indique que le Ministère vérifie l'exhaustivité et l'exactitude des données déclarées, que ce soit au moment du traitement des déclarations ou dans le cadre de vérifications subséquentes. Par conséquent, nous restons préoccupés par le fait que le Ministère ne vérifie pas si toute la production d'essence et de diesel est déclarée comme vendue ou comptabilisée à un autre titre, et si le juste montant de taxe est bel et bien déclaré et versé.

TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS DE TAXE SUR L'ESSENCE ET LE DIESEL

Comme dans le cas de la taxe sur le tabac, les transporteurs d'essence et de diesel et les percepteurs désignés doivent produire des déclarations mensuelles. Ces déclarations doivent comprendre des annexes dans lesquelles sont détaillés les ventes et achats exonérés de taxe entre percepteurs désignés, ainsi que les importations et les exportations et le montant total des ventes taxables.

Bien que le Ministère ait établi une liste de contrôle détaillée pour le traitement des déclarations depuis notre dernière vérification, cette liste n'est pas utilisée. Nous avons été informés que la fonction de traitement des déclarations de taxe est essentiellement un examen de haut niveau visant à s'assurer que, par exemple, les annexes requises sont jointes à la déclaration et corroborent la taxe totale déclarée, et que le montant de la taxe déclarée est bien reçu. Cependant, lorsqu'il manquait des annexes ou des données, rien n'indiquait dans la plupart des cas que le Ministère avait assuré un suivi ou effectué un examen de supervision.

Nous avons appris que la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac avait créé une fonction de vérification au bureau afin de soumettre l'information fournie dans les déclarations à une analyse et à une vérification détaillée. Cette fonction a toutefois disparu après la réorganisation ministérielle de 2005-2006 et il n'existe actuellement aucun processus permettant de vérifier si l'information déclarée est complète et exacte. Par exemple, le Ministère n'a aucun moyen de rapprocher les achats et les ventes exonérés de taxe déclarés entre des percepteurs désignés, ou de vérifier les importations et exportations déclarées par les percepteurs par rapport à l'information soumise indépendamment par les transporteurs interterritoriaux.

Nous avons fait un examen détaillé des déclarations de taxe produites par sept percepteurs différents pour un mois donné et constaté ce qui suit :

- Les percepteurs désignés ont déclaré avoir vendu à d'autres percepteurs 128 millions de litres de carburant exonéré de taxe de plus que la quantité que ces percepteurs ont déclaré avoir achetée. Si ce carburant a été vendu au détail, par exemple, et que le montant approprié de la taxe a été payé par le consommateur mais jamais remis au Ministère, les pertes fiscales pourraient atteindre 19 millions de dollars.
- Les importations et les exportations exonérées de taxe déclarées par les percepteurs ne pouvaient pas être corroborées par les déclarations des transporteurs indiquant que le produit a été expédié à l'extérieur de l'Ontario, parce que les déclarations de taxe des percepteurs ne précisent pas le nom des transporteurs. Par ailleurs, les exportateurs sont censés soumettre les documents douaniers, les connaissements et les factures se rapportant au produit exporté, mais ils négligent souvent de le faire.

Nous avons remarqué que, depuis notre dernière vérification, le Ministère avait mis au point un système informatisé qui compare électroniquement les données saisies manuellement aux annexes des déclarations. Cependant, le système n'a pas été testé et mis en œuvre, de sorte que les déclarations font encore l'objet d'un traitement et d'une vérification manuels. Cela nous semble peu pratique, étant donné le nombre de transactions et les ressources affectées à cette fonction.

RECOMMANDATION 7

Pour aider à s'assurer que toute l'essence et tout le diesel produits peuvent être pris en compte et à déterminer si les ventes taxables déclarées sont raisonnables, le ministère du Revenu doit :

- vérifier si toutes les déclarations reçues sont bien remplies et si elles comprennent, par exemple, toutes les annexes détaillées et autres documents requis;
- prélever un échantillon de déclarations et examiner avec soin les renseignements fournis afin de déterminer s'ils sont complets et exacts;
- assurer un suivi diligent des points importants, inhabituels ou discutables;
- accélérer la mise en œuvre prévue d'une fonction informatisée de traitement des déclarations de taxe.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation. Comme nous l'indiquons dans notre réponse à la Recommandation 6, le Ministère a entrepris un examen afin de déterminer les renseignements requis pour évaluer de façon efficace l'intégralité et l'exactitude des données sur les ventes taxables d'essence et de diesel en Ontario. Il a également pris des mesures pour renforcer les pratiques et contrôles administratifs liés à l'entreposage et à la conservation des déclarations de taxe.

Le Ministère restera à l'affût des possibilités d'améliorer les processus de rapprochement au moment du transfert de l'administration de la taxe sur l'essence et les carburants au système fiscal intégré du Ministère appelé ONT-TAXS.

EXEMPTIONS À LA TAXE SUR L'ESSENCE

En vertu de la *Loi de la taxe sur l'essence*, les membres des Premières nations titulaires d'un certificat d'exemption valide délivré par l'Ontario peuvent effectuer des achats d'essence exonérés de taxe dans une réserve pour leur propre usage.

Pour chaque vente exonérée de taxe, le détaillant doit remplir un reçu prénuméroté délivré par le Ministère sur lequel il indique :

- la date de la vente;
- le nom de l'acheteur et le numéro d'immatriculation de son véhicule;
- le produit total de la vente (avec la taxe);
- le nombre de litres vendus;

- la taxe provinciale par litre;
- le montant de la taxe incluse dans le produit total de la vente;
- le coût net pour la personne membre d'une Première nation qui détient la carte d'exemption.

Le reçu doit être signé par l'acheteur et porter l'empreinte du certificat d'exemption.

Dans la plupart des cas, le détaillant paie la taxe sur l'essence au moment de l'achat du stock d'essence, puis il présente une demande de remboursement directement au Ministère. Le montant total de la taxe sur l'essence remboursée aux Premières nations pour l'exercice 2007-2008 s'élevait à environ 21,3 millions de dollars.

Le Ministère doit examiner les demandes de remboursement pour s'assurer qu'elles sont complètes et exactes et pour repérer les achats en grandes quantités ou autres achats inhabituels. Si nécessaire, le Ministère doit communiquer avec le détaillant ou l'acheteur pour obtenir les renseignements supplémentaires dont il a besoin pour vérifier la légitimité des achats exonérés de taxe. D'après l'information fournie par le Ministère, 55 demandes de remboursement auraient été rajustées ou refusées en 2006 et 2007. La valeur totale des montants rajustés ou refusés est toutefois inconnue.

Notre examen d'un échantillon de demandes de remboursement acceptées par le Ministère a soulevé de nombreuses questions semblables à celles notées dans notre *Rapport annuel 2001*. Par exemple :

- Dans nombre de cas, les reçus ne portaient pas l'empreinte du certificat d'exemption ou n'indiquaient pas le numéro d'immatriculation du véhicule.
- Il arrivait souvent aux détaillants de soumettre des reçus numérotés consécutivement pour l'achat de quantités identiques d'essence, ce qui aurait dû entraîner un suivi ou le rejet de la demande. Par exemple, un détaillant avait soumis 16 reçus numérotés consécutivement pour 53 litres chacun, tandis qu'un autre en avait soumis 15 pour 47,11 litres chacun.

Nous avons également constaté que les certificats d'exemption délivrés par la province ne viennent jamais à expiration, et que les contrôles connexes étaient peu rigoureux. Par exemple :

- Avant l'an 2000, le Ministère ne conservait pas de données sur le nombre de certificats d'exemption délivrés ou leurs titulaires.
- Bien que le Ministère conserve des données sur le nombre de certificats d'exemption délivrés et leurs titulaires depuis 2000, il n'y a pas de procédures en place pour l'empêcher de délivrer un nouveau certificat à quelqu'un qui en détenait déjà un avant 2005, ou pour annuler les certificats d'exemption antérieurs.

RECOMMANDATION 8

Pour que seuls les achats d'essence admissibles donnent droit à un remboursement de la taxe sur l'essence, le ministère du Revenu doit :

- faire preuve d'une plus grande vigilance dans son examen des reçus et, dans le cas des reçus contestables ou incomplets, veiller à ce qu'un suivi approprié soit fait auprès du détaillant avant d'autoriser le remboursement;
- renforcer ses procédures de délivrance et d'annulation des certificats d'exemption des Premières nations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En septembre 2008, le Ministère a adopté un système de réception électronique des demandes de remboursement de la taxe sur l'essence présentées par des membres des Premières nations afin d'améliorer la validation des remboursements et des certificats d'exemption. Il continuera de travailler avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) à la modernisation de la carte d'Indien inscrit afin d'améliorer et de rationaliser le versement des remboursements législatifs aux membres des Premières nations.

VÉRIFICATION DES TAXES SUR L'ESSENCE, LE DIESEL ET LE TABAC

Comme l'information fournie dans les déclarations de taxe n'est pas vérifiée au moment du traitement et qu'il n'existe pas de fonction de vérification au bureau, il est d'autant plus important d'effectuer des vérifications sur place pour repérer les taxes non déclarées ou non payées. Nous avons remarqué qu'au cours des quatre dernières années, les vérifications des taxes sur l'essence et le diesel avaient coûté environ 5,4 millions de dollars par an en moyenne, par rapport à 1,7 million de dollars pour les vérifications de la taxe sur le tabac.

Étendue de la vérification

Bien que les responsables des autres programmes de taxation du Ministère aient établi des seuils de revenu fiscaux pour les inscrits afin de se fixer des objectifs quant à l'étendue de la vérification, il n'y avait pas de seuils semblables pour les programmes de taxe sur l'essence, le diesel et le tabac. Nous avons été informés que le Ministère avait plutôt pour objectif de vérifier les percepteurs qui sont les plus importants et qui présentent le plus de risques sur un cycle de quatre ans afin de respecter le délai prescrit dans la loi pour l'émission d'un avis de nouvelle cotisation. Trente-huit des 104 percepteurs de la taxe sur le tabac et sept des 89 percepteurs de la taxe sur l'essence et les carburants appartenaient à cette catégorie.

Nous avons examiné l'étendue de la vérification de ces percepteurs par le Ministère et constaté ce qui suit :

- Seulement quelques-uns des 38 grands percepteurs de la taxe sur le tabac avaient été vérifiés au moins une fois tous les quatre ans comme prévu. Certains autres ont été vérifiés une seule fois au cours des six dernières années, mais beaucoup d'entre eux, dont les trois principaux fabricants, ont été vérifiés seulement une fois en 10 ou 15 ans. De même, la majorité des autres petits percepteurs n'ont pas été vérifiés depuis dix ans.
- Les sept grands percepteurs de la taxe sur l'essence et le carburant diesel ont été vérifiés tous les quatre ans comme prévu. Cependant, la majorité des 82 autres petits percepteurs n'ont pas été vérifiés depuis dix ans.

Dossiers de vérification

Les vérifications aident à déterminer si le juste montant de taxe a été déclaré et versé. Pour cette raison, il est nécessaire de conserver les documents de vérification pertinents pour démontrer que les vérifications ont été planifiées et effectuées de façon satisfaisante. Nous avons donc demandé un échantillon des dossiers de vérification pour notre examen.

Nous avons constaté que les avis de cotisation étaient étayés de façon adéquate, mais nous avions certaines préoccupations :

- Plusieurs des dossiers de travail demandés étaient introuvables et n'ont donc pas pu être examinés.
- En général, rien n'indiquait que le Ministère avait planifié ses vérifications de manière à repérer les secteurs à risque élevé d'inobservation et à appliquer les procédures de vérification nécessaires. Étant donné les ressources de vérification très limitées que le Ministère a affectées à la vérification des taxes sur l'essence, le diesel et le tabac, il est particulièrement important de bien planifier la vérification afin de concentrer les efforts sur les secteurs présentant les risques les plus élevés.
- Bien que le Ministère ait mis au point un programme de vérification détaillé comme nous le recommandions dans notre rapport de 2001, nous avons constaté que ce programme n'était pas mentionné dans les dossiers examinés ou, lorsqu'il l'était, que les vérifications n'avaient pas été approuvées et étayées par des renvois indiquant les étapes suivies.
- En général, la plupart des dossiers de travail étaient difficiles à suivre et se composaient surtout de photocopies n'indiquant pas le travail de vérification accompli.

- À une exception près, les dossiers de travail ne contenaient aucune preuve que la vérification avait été examinée ou approuvée par la direction, que ce soit à l'étape de la planification ou à la fin du travail sur le terrain.

Nous avons également remarqué plusieurs cas dans lesquels les vérificateurs s'étaient fait dire par leurs gestionnaires de mettre fin à une vérification et d'émettre un avis de cotisation néant – indiquant qu'aucune taxe n'était due – sans expliquer pourquoi dans le dossier.

RECOMMANDATION 9

Pour que le travail de vérification soit planifié et exécuté de façon satisfaisante et qu'il démontre clairement si le montant exact de la taxe sur le tabac, l'essence ou le diesel a été déclaré et payé, le ministère du Revenu doit :

- vérifier les percepteurs désignés qui sont les plus importants et qui présentent les risques les plus élevés avant la fin de la période prévue de quatre ans afin de respecter le délai prescrit dans la loi pour l'émission d'un avis de nouvelle cotisation;
- s'assurer que tous les dossiers de travail sont conservés et qu'ils indiquent clairement le travail accompli et les décisions prises;
- veiller à ce que les décisions prises, à l'étape de la planification et à la fin du travail sur le terrain, soient examinées et approuvées par les superviseurs puis consignées, pour que les efforts soient concentrés sur les secteurs qui présentent les risques les plus élevés d'inobservation et que le travail requis pour atténuer les risques identifiés soit effectué de façon adéquate.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et est en train de la mettre en œuvre. Il a notamment identifié les percepteurs qui font des versements importants mais qui n'ont pas été vérifiés au cours des quatre dernières années et il les vérifiera en priorité au cours de l'exercice actuel et du prochain exercice.

Dans la foulée de sa récente restructuration, la Direction de l'observation fiscale du Ministère a créé une unité de formation, qui est chargée d'appuyer l'exécution du programme et la formation continue des vérificateurs et de leurs gestionnaires. Un programme de formation sur la documentation des dossiers, qui sera offert au personnel de vérification, est en voie de préparation.

Les gestionnaires participeront avec plus de diligence au processus de vérification, depuis la sélection des entités à vérifier jusqu'à la documentation des dossiers en passant par la vérification des secteurs de risque.

D'autres améliorations seront apportées à la gestion du processus de vérification lors de la mise en œuvre d'initiatives ministérielles telles que la sélection fondée sur le risque et ONT-TAXS.

INSPECTIONS SUR PLACE

Inspections d'essence et de diesel

Le principal objectif de l'unité des inspections d'essence et de diesel est de décourager l'utilisation illégale de diesel coloré exonéré de taxe dans les véhicules qui circulent sur les routes provinciales. Les inspecteurs itinérants procèdent à des inspections routières aléatoires des véhicules à moteur diesel pour s'assurer qu'ils utilisent seulement du carburant non coloré sur lequel la taxe a été payée. Ils avaient aussi l'habitude de vérifier si les terminaux, les installations de stockage en vrac et les établissements de détail utilisaient du carburant coloré non taxé. Cependant, comme le risque que ces installations aient entreposé une grande quantité de carburant non taxé a été jugé faible, le nombre d'inspections a beaucoup diminué.

Lorsque les inspecteurs détectent l'utilisation illégale de carburant non taxé, ils délivrent une assignation pour infraction provinciale, laquelle

ressemble à une contravention. Ils peuvent aussi émettre un avis de cotisation fondé sur une estimation de la taxe payable pour tout le carburant utilisé depuis l'acquisition du véhicule, à moins que le propriétaire ne puisse prouver qu'il a payé la taxe applicable.

Nous avons remarqué qu'en 2006-2007, les sept inspecteurs d'essence et de diesel du Ministère avaient émis seulement 24 avis de cotisation, d'une valeur totale de 42 000 dollars. En 2007-2008, ces sept inspecteurs ont émis 38 avis de cotisation d'une valeur totale de 152 640 dollars. Ces résultats modestes se comparent à ceux obtenus en 2000-2001, lorsque 12 inspecteurs avaient émis des avis de cotisation totalisant 260 000 dollars, comme nous l'indiquions dans notre dernière vérification.

Rien n'indique que le Ministère a évalué l'étendue probable des différentes tentatives d'évasion fiscale et les risques connexes. Étant donné cette absence d'évaluation et le fait que chaque inspecteur émet un seul avis de cotisation tous les trois ou quatre mois en moyenne, nous doutons que le Ministère déploie ses inspecteurs de façon efficace.

RECOMMANDATION 10

Afin de maximiser les avantages de son programme d'inspections du diesel, le ministère du Revenu doit :

- évaluer formellement le risque que du carburant non taxé soit utilisé dans les véhicules qui circulent sur les routes provinciales ainsi que l'étendue probable du problème;
- élaborer une stratégie d'inspection qui est adaptée aux risques cernés et qui offre les meilleures chances de décourager ou de repérer l'utilisation illégale de carburant non taxé;
- évaluer les résultats des améliorations apportées à ses efforts d'exécution de la loi avant de conclure à la nécessité d'augmenter le nombre d'inspecteurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère passe fréquemment en revue sa stratégie de gestion du programme d'inspection du diesel coloré. Au cours du présent exercice par exemple, le Ministère a réduit la fréquence des inspections de terminaux et d'installations de stockage en vrac en reconnaissance du niveau d'observation fiscale. Il a plutôt décidé de mettre l'accent sur l'inspection des véhicules qui utilisent du carburant coloré, des grands consommateurs de diesel et des grossistes parce que les facteurs de risque dans ces secteurs ont augmenté avec le prix du carburant. La première chose à faire pour détecter les infractions est de prélever des échantillons de carburant dans les réservoirs de service des véhicules immatriculés appartenant à de gros consommateurs de diesel.

Programme d'inspection des détaillants de tabac

Le Ministère a instauré le Programme d'inspection des détaillants de tabac (le Programme) au début de 2006 et y a affecté 33 inspecteurs en 2007-2008. Nous croyons comprendre qu'il compte porter bientôt ce nombre à 58.

Dans le cadre du Programme, les inspecteurs visitent des dépanneurs et d'autres établissements de détail à la recherche de produits du tabac tels que les cigarettes non marquées illégales et les quantités de cigarettes portant des marques légales qui ne sont pas étayées par les factures du fournisseur. Lorsque les inspecteurs trouvent de tels produits, ils les saisissent et émettent un avis de cotisation équivalant à un montant de trois à huit fois la taxe qui aurait dû être payée sur les produits illégaux et les produits légaux mais non appuyés par des documents justificatifs satisfaisants.

Les dossiers du Ministère indiquent qu'en 2007-2008, les 33 inspecteurs ont visité environ 5 500 magasins, saisi environ 3 500 cartouches de cigarettes et émis des avis de cotisation dont la valeur totale s'élevait à environ 3,1 millions de dol-

lars. Nous croyons comprendre que la plupart des montants cotisés n'ont pas été perçus et pourraient ne jamais l'être si le magasin ferme ses portes. Nous avons également remarqué que la valeur des avis de cotisation émis en 2007-2008 avait baissé d'environ 40 % par rapport à l'année précédente, bien que la quantité de cigarettes saisies ait augmenté.

À première vue, cette initiative d'exécution de la loi semble porter fruit, et le Ministère prévoit de faire passer le nombre d'inspecteurs de dépanneurs à 58, ce qui correspondrait à une hausse de 75 %. Or, la quantité de cigarettes saisies et le montant des cotisations fiscales résultant des inspections représentent un très faible pourcentage du manque à gagner fiscal, que nous estimons à 500 millions de dollars par année. Nous nous demandons si des efforts accrus d'exécution dans d'autres secteurs donneraient de meilleurs résultats.

RECOMMANDATION 11

Le ministère du Revenu doit déterminer si l'élargissement prévu du Programme d'inspection des détaillants de tabac constitue la façon la plus efficace de détecter et de décourager les ventes de cigarettes non taxées, ou si des efforts plus concentrés au point de fabrication ou d'importation des cigarettes non taxées en Ontario ne donneraient pas de meilleurs résultats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Programme d'inspection des détaillants de tabac s'est révélé très efficace pour limiter la quantité de cigarettes non taxées ou illégales que les consommateurs peuvent acheter au détail.

Au cours des deux dernières années, les inspecteurs du Programme ont imposé des amendes de 7,9 millions de dollars et confisqué environ 828 000 cigarettes. L'augmentation du nombre d'inspecteurs permettra de visiter chaque détaillant environ une fois l'an. La présence physique d'employés du Ministère dans les collectivités de toute la province, conjuguée à l'inspection des détaillants établis dans ces collectivités, s'est avérée un outil efficace pour juguler le problème de la contrebande au niveau des détaillants, qui, avec environ 15 000 à 25 000 magasins en Ontario, constituent le plus grand réseau d'établissements où les consommateurs peuvent acheter des cigarettes.

Le Ministère reconnaît que le Programme d'inspection des détaillants de tabac ne suffira pas à lui seul à régler le problème de la contrebande et que la participation d'autres organismes d'exécution de la loi et du gouvernement fédéral constitue un élément essentiel de la solution.

RÉINGÉNIERIE DES PROCESSUS OPÉRATIONNELS

Comme il est indiqué plus haut, les déclarations de taxe sur l'essence, le diesel et le tabac et les annexes à l'appui doivent être remises sur papier une fois par mois. Nous sommes d'avis que ce système est peu pratique, étant donné le nombre et la variété des transactions.

Au moment de notre vérification de 2001, le Ministère a déclaré qu'il avait entrepris un vaste projet de réingénierie opérationnelle en 1997. Ce projet était censé se terminer en 2001, mais ce délai a ensuite été reporté à 2003. Le projet prévoyait entre autres le développement des fonctions suivantes :

- la production électronique des déclarations de taxe, avec toutes les données requises à l'appui;
- le traitement électronique des déclarations;
- une grande capacité de comparaison et d'analyse des données pour aider à vérifier l'exactitude et l'intégralité des renseignements fournis dans les déclarations et les documents à l'appui.

Cependant, il semble maintenant que ce projet de réingénierie opérationnelle ne sera pas mené à terme et qu'il sera plutôt remplacé par un nouveau

système comptable ONT-TAXS pour les programmes de taxes à la consommation en 2009-2010. La conception et la fonctionnalité de base de ce nouveau système en sont encore à l'étape de la planification. Il n'a donc pas encore été déterminé si les fonctions qui devaient être incluses dans l'ancien projet de réingénierie opérationnelle le seront dans le nouveau système.

À notre avis, un système bien conçu qui englobe les fonctions précitées aiderait à repérer les transactions au cours desquelles la taxe n'a pas été payée et qui exigent une enquête plus approfondie. Étant donné les milliards de dollars en jeu, nous encourageons le Ministère à investir les ressources nécessaires dans la planification et la conception initiale du système afin de disposer d'une fonctionnalité adéquate. Il faudrait aussi mener des recherches sur les meilleurs mécanismes de taxation des marchandises mis en place par d'autres administrations.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Gouvernance des conseils d'administration des hôpitaux

Contexte

En Ontario, les hôpitaux publics sont presque tous constitués en société selon la *Loi sur les personnes morales* et gouvernés par un conseil d'administration. La province comptait plus de 150 associations hospitalières en 2007-2008. La *Loi sur les personnes morales* établit des exigences pour les conseils d'administration des hôpitaux, comme le nombre minimum d'administrateurs et la fréquence minimale des assemblées.

La *Loi sur les hôpitaux publics* et ses règlements fournissent le cadre de fonctionnement des hôpitaux. De plus, la *Loi sur les hôpitaux publics* énonce des exigences concernant la composition et les responsabilités des conseils, notamment les responsabilités quant à la qualité des soins fournis aux malades. En vertu de la *Loi sur le ministère de la Santé et des Soins de longue durée*, les fonctions du ministre de la Santé et des Soins de longue durée (le ministre) comprennent la régie des soins, des traitements et des services que les hôpitaux dispensent de même que la régie des installations nécessaires. Le ministre est également chargé de l'application de la *Loi sur les hôpitaux publics* et des règlements pris en application de celle-ci.

Les conseils peuvent jouer un rôle crucial en exerçant le leadership voulu pour garantir que les hôpitaux offrent les meilleurs soins possibles aux malades tout en fonctionnant de façon efficiente et efficace. L'inefficacité d'un conseil peut avoir des effets négatifs sur les soins fournis aux malades et contribuer à un gaspillage de ressources. D'après les études réalisées aux États-Unis sur la gouvernance, il existe un lien direct entre les pratiques des conseils qui mettent l'accent sur la qualité et la performance plus élevée d'un hôpital, tant du point de vue clinique que du point de vue financier.

En 2007-2008, les coûts de fonctionnement totaux des hôpitaux atteignaient environ 20 milliards de dollars et étaient financés à hauteur d'environ 85 % par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Le financement de l'autre tranche de 15 % provenait de sources telles que les frais réclamés pour les chambres à deux lits et à un lit, les paiements de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, les frais de stationnement et les dons. Chaque conseil détermine la façon dont seront dépensés les fonds de l'hôpital pour répondre le mieux possible aux besoins des malades dans la région desservie par l'hôpital.

Jusqu'à l'an dernier, les hôpitaux rendaient des comptes au Ministère, qui les finançait. Cette situation a changé le 1er avril 2007 quand, en vertu de la *Loi sur l'intégration du système de santé local*, de nouveaux réseaux locaux d'intégration des ser-

vices de santé (RLISS) ont assumé la responsabilité de prioriser, de planifier et de financer certains services de santé, notamment les hôpitaux. L'objet déclaré de la *Loi sur l'intégration du système de santé local* est « de prévoir un système de santé intégré afin d'améliorer la santé de la population ontarienne grâce à un meilleur accès à des services de santé de grande qualité, à des soins de santé coordonnés entre les systèmes de santé locaux et à l'échelle de la province et à une gestion efficace et efficiente du système de santé à l'échelon local par le biais de réseaux locaux d'intégration des services de santé ». Au lieu de présenter des rapports au Ministère, les hôpitaux présentent maintenant des rapports sur la plupart des domaines à l'un des 14 RLISS de la province, lesquels doivent rendre des comptes au Ministère.

L'Ontario fait partie des rares provinces canadiennes où les hôpitaux ont encore leurs propres conseils d'administration. La plupart des autres provinces ont éliminé ces conseils quand elles ont adopté des modèles décentralisés, comme des conseils de santé régionaux, pour assurer la prestation des services de santé.

Objectif et portée

Notre objectif était d'examiner les pratiques de gouvernance et les processus de surveillance des conseils d'administration des hôpitaux de l'Ontario et de les comparer aux pratiques exemplaires actuelles en matière de gouvernance.

Avec l'aide d'une entreprise de sondage indépendante, nous avons envoyé des sondages à tous les membres des conseils d'administration de 20 hôpitaux de la province pour obtenir leurs commentaires sur les pratiques de gouvernance et de surveillance du conseil dans leurs hôpitaux respectifs et sur les problèmes auxquels est confronté le conseil. Environ la moitié d'entre eux ont répondu, dont au moins plusieurs administrateurs de chacun des 20 conseils. Les 20 hôpitaux dispensaient tous des soins de courte durée, étaient de taille différente et représentaient les 14 RLISS. Les hôpitaux sondés sont indiqués à la Figure 1.

Nous avons interviewé des employés du Ministère et des spécialistes de la gouvernance hospitalière en Ontario, notamment des personnes nommées superviseurs en vertu de la *Loi sur les hôpitaux publics*. Nous avons examiné les documents pertinents, dont des rapports d'examen par les pairs sur des hôpitaux qui avaient prévu ou qui prévoyaient des déficits, ainsi que de la documentation sur la gouvernance, notamment des publications de l'Ontario Hospital Association, de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, du Conference Board du Canada, de l'Institut d'administration publique du Canada et de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Nous avons également examiné de l'information portant sur les pratiques de gouvernance exemplaires d'autres administrations.

Nous avons passé en revue les résultats d'un sondage de 2007 sur la gouvernance réalisé par l'Ontario Hospital Association (OHA). L'OHA avait demandé une réponse de la part de chacun des hôpitaux de la province et a fait rapport d'un taux de réponse de 80 %. De plus, nous nous sommes renseignés sur les initiatives menées par l'OHA pour renforcer la gouvernance des hôpitaux en Ontario. Nous avons en outre examiné les résultats d'un sondage sur la gouvernance réalisé en 2007 auprès de tous les hôpitaux de la région du Grand Toronto (RGT) à la suite de la nomination d'un superviseur pour un hôpital de la RGT.

Nous avons élaboré des critères pour nous guider dans notre sondage et nos entrevues, d'après les pratiques de bonne gouvernance reconnues qui devraient être en place. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction du Ministère et celle-ci les a acceptés.

Nous ne nous en sommes pas remis aux travaux de l'équipe de vérification interne du Ministère pour réduire la portée de notre travail, car l'équipe n'avait effectué aucune vérification récemment de la gouvernance des conseils d'administration des hôpitaux.

Figure 1 : Hôpitaux sondés

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

1. Hôpital communautaire de Cornwall
2. Hôpital Credit Valley
3. Centre de santé régional de Dryden
4. Services de santé de Grey Bruce
5. Hôpital communautaire Groves Memorial
6. Hôpital Haldimand War Memorial
7. Association des sciences de la santé de Hamilton
8. Hôpital de Hanover et du District
9. Centre de soins de santé Headwaters
10. Hôpital Montfort
11. Hôpital Hôtel-Dieu Grace
12. Hôpital régional Humber River
13. Hôpital du District de Kemptville
14. Hôpital général de Kingston
15. Hôpital du District du Lac des Bois
16. Hôpital Northumberland Hills
17. Hôpital Royal Victoria
18. Hôpital de Sault-Sainte-Marie
19. Hôpital de Smooth Rock Falls
20. Centre des sciences de la santé Sunnybrook

Résumé

Un grand nombre des hôpitaux que nous avons sondés ont adopté différentes pratiques de bonne gouvernance, notamment un programme d'orientation à l'intention des nouveaux administrateurs, un code de conduite écrit et des lignes directrices sur la confidentialité. Toutefois, de nombreux administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'il serait possible d'améliorer la gouvernance hospitalière en précisant les rôles respectifs des conseils d'administration des hôpitaux, des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). De même, de nombreux administrateurs ont relevé des domaines où il serait possible, selon eux, de renforcer les pratiques de gouvernance des hôpitaux. Voici un résumé de ces domaines et des observations issues de notre recherche et d'autres travaux :

- Près de 70 % des administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que les compétences en technologie de l'information étaient sous-représentées au sein de leur conseil tandis que près de 50 % ont fait la même constatation pour les compétences juridiques.
- Les administrateurs d'office – des personnes nommées en vertu de leurs fonctions dans l'hôpital ou dans une autre organisation, comme des groupes médicaux et communautaires, des groupes de bénévoles, des fondations hospitalières et des municipalités – peuvent se retrouver dans la position délicate de représenter des intérêts qui pourraient, parfois, être en conflit avec l'intérêt véritable de l'hôpital et de la collectivité. Selon un sondage des conseils d'administration des hôpitaux dans la région du Grand Toronto, le conseil moyen comptait six administrateurs d'office et un conseil en comptait 12 sur un total de 25 administrateurs.
- Plus de 55 % des hôpitaux ont des règlements administratifs qui permettent aux gens de payer un léger montant de droits ou de satisfaire à d'autres critères pour devenir « membres actionnaires » de la collectivité, ce qui leur permet d'élire les membres du conseil de l'hôpital. Il y a un risque que les administrateurs ainsi élus qui ont une visée précise ou qui représentent un groupe d'intérêt précis puissent influencer de façon importante les priorités de l'hôpital s'ils sont en nombre suffisant au sein du conseil.
- Presque tous les présidents de conseil qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que le conseil avait un programme d'orientation à l'intention des nouveaux administrateurs pour s'assurer qu'ils comprennent dès le début leurs rôles et leurs responsabilités, et environ 75 % ont indiqué qu'il y avait également un programme de formation continue.
- À peine plus de la moitié des administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que l'information qu'ils recevaient sur les progrès réalisés par l'hôpital dans l'atteinte de ses objectifs de gestion des risques était « très utile », tandis que les autres estimaient pour la plupart qu'elle était seulement « moyennement utile » ou « quelque peu utile ».
- Plus de 90 % des présidents ont indiqué que, conformément aux pratiques de gouvernance exemplaires, l'évaluation la plus récente du directeur général de leur hôpital comparait la performance réelle aux attentes. Par ailleurs, presque tous les administrateurs ont indiqué que l'évaluation du rendement de la direction de l'hôpital était un aspect important de leur rôle. Toutefois, seulement 63 % des administrateurs étaient « fortement d'accord » avec l'énoncé selon lequel ils participaient à l'évaluation du rendement du directeur général.
- Différents rapports financés par le Ministère recommandaient d'inclure dans une loi certaines pratiques de bonne gouvernance, comme faciliter le recrutement fondé sur les

compétences et fixer la durée du mandat des administrateurs. Il serait bon de revoir ces recommandations quand des modifications à la *Loi sur les hôpitaux publics* seront envisagées ultérieurement.

- Les conseils d'administration des hôpitaux, les examens par les pairs et le Ministère dans le cadre de ses inspections, de ses enquêtes et de la nomination de superviseurs ont cerné ou recommandé un grand nombre de pratiques exemplaires pour la gouvernance des hôpitaux. Toutefois, aucun processus formel n'a été établi pour communiquer ces pratiques aux conseils d'administration.

Nous tenons à remercier les administrateurs qui ont répondu à notre sondage, ainsi que les spécialistes en gouvernance hospitalière qui sont venus nous rencontrer.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère endosse l'examen des pratiques de gouvernance mené par le vérificateur général et convient avec celui-ci de l'importance d'une bonne gouvernance hospitalière. Toutefois, comme le souligne le vérificateur général dans son rapport, les hôpitaux sont des personnes morales autonomes en vertu de la *Loi sur les hôpitaux publics* et sont responsables de la qualité des soins dispensés par leurs établissements ainsi que de leur structure de gouvernance. Néanmoins, compte tenu de l'importance des pratiques de bonne gouvernance hospitalière et du rôle du Ministère dans la nomination d'inspecteurs et de superviseurs quand des problèmes de gouvernance se posent, le Ministère collaborera avec ses partenaires pour favoriser l'adoption des pratiques de bonne gouvernance.

Constatations détaillées

PRATIQUES EXEMPLAIRES DE GOUVERNANCE HOSPITALIÈRE

La *Loi sur les hôpitaux publics* (la Loi) et l'un de ses règlements énumèrent certains pouvoirs des conseils d'administration des hôpitaux, notamment :

- nommer des médecins – et révoquer ou suspendre ces nominations;
- surveiller la conformité des activités de l'hôpital à la Loi;
- veiller à ce qu'il y ait des procédures d'admission appropriées en place pour les malades.

L'Ontario Hospital Association (OHA) fournit d'autres lignes directrices aux conseils d'administration des hôpitaux au moyen de séances de formation et de matériel de référence sur leurs obligations, notamment :

- veiller à la qualité des soins fournis aux malades;
- participer à l'élaboration d'un plan stratégique pour l'hôpital;
- choisir et superviser les membres de la haute direction;
- présenter des rapports aux membres et aux parties prenantes, y compris le Ministère;
- approuver les états financiers.

Au cours des cinq dernières années, le souci de veiller à ce que les conseils d'administration des hôpitaux observent des pratiques de bonne gouvernance s'est accru. Pendant cette période, le Ministère a financé plusieurs rapports, dont l'un commandé par l'OHA en 2004 – *Hospital Governance and Accountability in Ontario* – qui évaluait la gouvernance des hôpitaux dans l'ensemble de la province et cernait les pratiques exemplaires. De plus, l'OHA a mis en œuvre des programmes de formation et de certification pour promouvoir la pratique constante d'une bonne gouvernance. Agrément Canada, un organisme qui mène des

examens externes des hôpitaux canadiens d'après ses normes de rendement, a aussi publié des normes de gouvernance qu'il prévoit utiliser à compter de 2008 pour évaluer les hôpitaux qui veulent obtenir l'agrément. Au cours de la dernière décennie, beaucoup d'autres organismes ont aussi mené des études et présenté des rapports sur l'efficacité des conseils d'administration, certains mettant l'accent sur la gouvernance hospitalière.

À la suite de nos recherches auprès de différentes sources, nous avons cerné plusieurs pratiques exemplaires clés pour le fonctionnement efficace d'un conseil d'hôpital et les avons classées dans six domaines, que nous énumérons dans la Figure 2.

Figure 2 : Pratiques exemplaires choisies pour la gouvernance des conseils des hôpitaux

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Composition du conseil	• Le conseil se compose de gens qui, individuellement, ont la capacité et la volonté de s'acquitter de leurs responsabilités et qui, collectivement, ont l'éventail de connaissances et de compétences voulues pour s'acquitter des responsabilités du conseil. • Les membres du conseil sont choisis au moyen d'un processus de nomination systématique, équitable et transparent. • Les nominations au conseil se font de manière à minimiser tous les conflits d'intérêts.
Rôles et responsabilités	• Les rôles et les responsabilités du conseil sont énoncés de façon précise dans une charte écrite ou dans des règlements administratifs. • Un programme d'orientation est en place à l'intention des nouveaux administrateurs et traite de sujets comme le rôle et les responsabilités des administrateurs dans la réalisation des objectifs du conseil, et la politique sur les conflits d'intérêts. • Un programme de formation continue est en place et traite de sujets comme les nouveaux enjeux et les nouvelles pratiques dans le domaine de la gouvernance, et fournit de l'information plus détaillée sur certains programmes de l'hôpital.

Participation aux décisions stratégiques et à la gestion des risques	• Les administrateurs agissent de manière à ce que les objectifs de l'organisation se réalisent au moyen de décisions stratégiques; notamment, ils :
	  • supervisent l'élaboration d'un plan stratégique pluriannuel;
	  • surveillent les progrès de la mise en œuvre du plan stratégique;
	  • approuvent les budgets d'immobilisations et de fonctionnement en accord avec le plan stratégique;
	  • comprennent les risques inhérents aux activités de l'hôpital et supervisent l'élaboration d'un plan de gestion des risques.

Accès à de l'information pertinente pour la prise de décisions	• De l'information pertinente et compréhensible est communiquée aux administrateurs pour leur permettre de superviser de façon efficace les activités de l'hôpital. • L'information est communiquée aux administrateurs avant la tenue des réunions du conseil de façon qu'ils disposent de suffisamment de temps pour l'examiner.
Comités	• Le conseil établit des comités pour l'aider à s'acquitter de ses responsabilités dans des domaines clés comme la qualité, les finances, la vérification et les ressources humaines.
Évaluation du rendement	• Des processus sont en place pour l'évaluation annuelle du rendement individuel des administrateurs et du rendement du conseil dans son ensemble par rapport aux attentes énoncées dans la charte du conseil ou dans les règlements administratifs. • Le conseil évalue tous les ans le rendement du directeur général par rapport à la description du poste et aux attentes relatives au rendement approuvées par le conseil.

Composition du conseil

Les pratiques de gouvernance exemplaires indiquent que les conseils d'administration efficaces dans les hôpitaux se composent de personnes qui :

- individuellement, possèdent le niveau de capacité, d'engagement et d'indépendance nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités;
- collectivement, possèdent l'éventail des compétences et des connaissances voulues pour remplir les fonctions de surveillance du conseil;
- sont choisies au moyen d'un processus de nomination systématique, équitable et transparent.

Tous les hôpitaux que nous avons sondés ont indiqué qu'ils avaient un comité de recrutement ou de nomination pour faire des recommandations sur la nomination des nouveaux administrateurs.

Les hôpitaux sont des organismes complexes. C'est la raison pour laquelle le conseil doit posséder collectivement un large éventail de compétences pour remplir efficacement son mandat, notamment des compétences dans les domaines suivants :

- savoir clinique/médical;
- gestion des affaires;
- finances/comptabilité;
- domaine juridique;
- construction et gestion de projet;
- gestion des risques;
- ressources humaines;
- technologie de l'information.

Parmi les outils qu'utilise un comité de recrutement ou de nomination pour repérer et évaluer les candidats potentiels, on note les grilles de compétences et les entrevues. La grille de compétences est un tableau qui compare les compétences collectives actuelles du conseil aux compétences clés dont il aura besoin au cours des trois à cinq prochaines années, d'après le plan stratégique de l'hôpital. Les lacunes relevées dans les domaines clés deviennent les priorités du recrutement. D'après un sondage réalisé en 2007 par l'OHA sur la gouvernance hospitalière, plus de 85 % des hôpitaux sondés utilisaient une grille de compétences et plus de 80 % faisaient passer une entrevue aux candidats retenus dans le cadre du recrutement des administrateurs.

De même, les répondants à notre sondage estimaient en général que leur conseil était bien représenté dans la plupart des domaines de compétences susmentionnés. Toutefois, près de 70 % des répondants ont indiqué que les compétences en technologie de l'information étaient sous-représentées tandis que 50 % ont fait la même constatation pour les compétences juridiques.

Le nombre d'administrateurs au sein du conseil d'un hôpital doit tenir compte à la fois du besoin des compétences voulues et du besoin pour le conseil d'avoir une taille permettant des discussions productives et une prise de décisions efficace. Les spécialistes de la gouvernance hospitalière divergent d'avis quant au nombre optimal d'administrateurs; toutefois, ce nombre se situe en général entre 13 et 20. Le Ministère ne consigne pas le nombre d'administrateurs par hôpital. Toutefois, dans notre sondage, les conseils d'administration des hôpitaux comptaient en moyenne 18 membres, soit entre 9 et 24 administrateurs. Comme on pouvait s'y attendre, il semble que les grands hôpitaux de la RGT ont les conseils comptant le plus grand nombre d'administrateurs; selon un sondage des hôpitaux de la RGT effectué en 2007, leurs conseils comptaient en moyenne 22 administrateurs, soit entre 16 et 30 membres. Il se peut que les hôpitaux situés dans les petites collectivités aient des conseils plus petits en partie parce qu'il y a moins de gens disponibles dans la collectivité locale pour siéger au conseil. En revanche, s'il est plus facile pour les grands conseils d'avoir des administrateurs couvrant tous les domaines de compétences de base, les petits conseils, de leur côté, fonctionnent en général de façon plus efficace.

Membres d'office du conseil

Dans son rapport *Hospital Governance and Accountability in Ontario*, l'OHA souligne que les

administrateurs ont le « devoir d'agir loyalement et d'éviter les conflits entre leurs intérêts personnels et ceux de l'association hospitalière ». Nous avons remarqué que certains administrateurs, que l'on appelle « membres d'office », sont nommés en vertu des fonctions qu'ils occupent dans l'hôpital ou dans d'autres organisations, comme une fondation hospitalière, un groupe de bénévoles, une municipalité ou une organisation religieuse. Ces nominations peuvent découler d'exigences législatives provinciales ou des règlements administratifs d'un hôpital. Pour la plupart, ces membres ont le même droit de vote que les autres administrateurs.

La *Loi sur les hôpitaux publics* (la Loi) exige que les personnes suivantes soient nommées membres d'office des conseils d'administration des hôpitaux :

- le médecin chef ou le président du comité médical consultatif;
- le directeur médical;
- dans certains hôpitaux, le vice-directeur médical.

Toutefois, un examen de la Loi effectué en 1992 recommandait des modifications pour faire en sorte « qu'aucune personne nommée ou employée par un hôpital ne puisse siéger au conseil d'administration de cet hôpital ». On craignait que les membres d'office qui font partie du personnel médical, par exemple, aient de la difficulté à concilier l'objectif de renforcer les services médicaux dispensés par l'hôpital et le besoin de faire preuve de responsabilité financière. S'il est vrai que les conseils des hôpitaux ont besoin d'avis médicaux et d'autres renseignements cliniques, ces avis pourraient leur être fournis par un comité médical consultatif séparé auquel le conseil a accès ou par des personnes compétentes d'organismes externes nommées au conseil.

En plus des postes de membres d'office prévus par la Loi, les règlements administratifs des hôpitaux exigent en général que certains membres soient nommés d'office – des conseillers municipaux, par exemple, ou des représentants d'institutions religieuses ou d'établissements d'enseignement, de fondations ou d'organismes bénévoles. En général, ces règlements sont établis et approuvés par le conseil de chaque hôpital d'après les directives de l'Ontario Hospital Association et de l'Ontario Medical Association, qui ont été révisées en 2003. Toutefois, dans le rapport plus récent de l'OHA (*Hospital Governance and Accountability in Ontario*), on souligne que la nomination « représentative » de membres du conseil en fonction d'intérêts précis va « à l'encontre des pratiques exemplaires reconnues », car elle peut créer un conflit d'intérêts réel ou perçu. Par exemple, un conseiller municipal pourrait avoir de la difficulté à concilier ses responsabilités au sein du conseil de l'hôpital avec son devoir de représenter ses électeurs au moment de prendre des décisions comme la location de certains services cliniques à l'extérieur de sa circonscription électorale municipale. Dix pour cent des répondants à notre sondage ont indiqué que l'un de leurs trois principaux rôles comme administrateur était de représenter des intérêts précis, notamment des groupes médicaux et communautaires, des municipalités, des groupes de bénévoles et la fondation de l'hôpital. Fait à noter, des administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que leur conseil avait effectué récemment un examen de la gouvernance qui s'était traduit par la réduction du nombre de membres d'office à ceux exigés par la Loi.

Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait aucune information sur le nombre ou sur les différents types d'administrateurs d'office siégeant actuellement aux conseils des hôpitaux. Toutefois, les résultats d'un sondage effectué par l'OHA en 2007 indiquaient qu'environ la moitié des conseils comptaient des représentants tant de la fondation de l'hôpital que de son association de bénévoles. Près de 40 % comptaient des représentants municipaux. Par ailleurs, un sondage effectué auprès des conseils des hôpitaux dans la RGT indiquait que les conseils comptaient en moyenne 6 membres d'office dans un conseil moyen de 22 membres et que l'un des conseils avait 12 administrateurs d'office sur un total de 25.

Membres « actionnaires » de la collectivité

Plusieurs rapports commandés par le Ministère ont souligné la nécessité pour les conseils des hôpitaux d'obtenir la participation de la collectivité. Pour ce faire, certains conseils autorisent la nomination de membres « actionnaires » de la collectivité (que l'on appelle également membres corporatifs de la collectivité), habituellement des membres du grand public. En général, ces personnes paient un léger montant de droits annuels à l'hôpital ou à sa fondation ou doivent répondre à des critères comme habiter près de l'hôpital et appuyer manifestement les objectifs de l'hôpital. En tant que membres « actionnaires » de la collectivité, ils ont à peu près les mêmes pouvoirs que les actionnaires d'une société commerciale, c'est-à-dire, en vertu de la *Loi sur les personnes morales*, qu'ils peuvent élire tous les membres du conseil d'administration d'un hôpital sauf les administrateurs d'office qui sont nommés conformément aux lois provinciales ou aux règlements administratifs de l'hôpital.

Dans certains cas, toutefois, les membres « actionnaires » de la collectivité peuvent gêner la capacité décisionnelle du conseil. Par exemple, selon des rapports commandés par le Ministère, la capacité des conseils des hôpitaux de prendre des décisions difficiles peut être entravée dans le cas où des administrateurs élus par des membres « actionnaires » de la collectivité :

- ont une visée précise;
- n'ont pas les connaissances, les compétences et l'expérience voulues; ou
- deviennent impliqués dans des différends avec les membres « actionnaires » de la collectivité, ce qui peut avoir des répercussions sur la poursuite du mandat de l'administrateur au sein du conseil.

Le rapport de l'OHA, *Hospital Governance and Accountability in Ontario*, souligne l'importance d'harmoniser la nomination de membres « actionnaires » de la collectivité avec le fonctionnement efficace du conseil de l'hôpital pour « empêcher la nomination potentielle de membres dont la présence au conseil serait inappropriée, ou pire encore, un détournement » des priorités du conseil. Il y a ainsi un risque que l'hôpital puisse devenir « la proie » d'un groupe dont les priorités iraient à l'encontre de celles des autres parties prenantes. Selon un examen des hôpitaux par les pairs commandé en 2007 par le Ministère, dans l'un des hôpitaux, il était « manifeste que les membres du conseil étaient soumis à l'influence de certains membres de la collectivité, notamment ceux qui sont actifs sur le plan politique. Le conseil doit veiller à mettre en place des processus qui concilient les points de vue des groupes d'intervention locaux et ne donnent pas préséance à l'une ou l'autre des nombreuses coalitions de la collectivité. »

La documentation sur les pratiques exemplaires indique qu'un comité consultatif de la collectivité peut apporter aux conseils des hôpitaux le point de vue de la collectivité sans qu'il soit nécessaire que le conseil compte des membres « actionnaires » de la collectivité. Néanmoins, les résultats d'un sondage réalisé en 2007 par l'OHA indiquent que plus de 50 % des conseils des hôpitaux ont des règlements administratifs qui autorisent la nomination de membres « actionnaires » de la collectivité, qui ont le droit d'élire les membres du conseil.

Le Ministère a indiqué qu'il n'a aucune information sur des problèmes systémiques qui auraient pu survenir à cause de la présence de membres « actionnaires » de la collectivité au sein d'un conseil. De même, il n'a aucune information sur l'efficacité avec laquelle ces membres transmettent les points de vue de la collectivité aux conseils.

La *Loi sur l'intégration du système de santé local* exige que les RLISS, ainsi que les hôpitaux, obtiennent la participation de la collectivité. Elle stipule que l'un des objectifs des RLISS consiste à « planifier, à financer et à intégrer le système de santé local de façon à réaliser l'objet de la présente loi et, notamment, à engager la collectivité de personnes et d'entités qui œuvrent au sein du système de santé local dans la planification du système et l'établissement des priorités de celui-ci, y compris l'établissement de mécanismes formels pour la participation et la consultation de la collectivité ».

S'il est vrai que les hôpitaux continueront d'avoir besoin de la participation de la collectivité dans le futur, surtout dans le domaine de la prestation des services, ils pourraient peut-être l'obtenir en partie par le biais de leur RLISS.

Rôles et responsabilités du conseil

Selon les pratiques de gouvernance exemplaires, les administrateurs ont la responsabilité de bien comprendre leurs fonctions et leurs obligations comme membres du conseil, y compris les processus de gouvernance du conseil et les activités de l'hôpital. Il faut que les rôles et les responsabilités des administrateurs soient communiqués de façon claire à tous les administrateurs et que ceux-ci les comprennent parfaitement. On devrait également expliquer ces rôles et ces responsabilités à tous les nouveaux membres d'un conseil dans le cadre d'un programme d'orientation initiale et en offrant de la formation continue aux administrateurs pendant leur mandat.

Habituellement, les rôles et les responsabilités des administrateurs sont documentés dans les règlements administratifs de l'hôpital. Ces règlements, qui sont propres à chaque hôpital, décrivent en général la responsabilité globale du conseil, les fonctions et les responsabilités des administrateurs individuels, le code de conduite et les lignes directrices sur les conflits d'intérêts et la confidentialité. Tous les présidents de conseil qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que leur conseil disposait de lignes directrices écrites sur les conflits d'intérêts et la confidentialité; 88 % ont indiqué que leur conseil avait un code de conduite écrit, tandis que 94 % ont affirmé que leur conseil avait un programme d'orientation à l'intention des nouveaux administrateurs. Toutefois, 25 % ont indiqué que le conseil n'avait pas de programme de formation continue.

Fonctionnement du conseil

L'une des responsabilités les plus importantes du conseil est de superviser l'élaboration du plan stratégique et du plan de gestion des risques de l'hôpital, d'approuver ces plans et de les surveiller. Pour s'acquitter de ces responsabilités et de leurs autres responsabilités, les conseils ont besoin de renseignements sur un grand nombre de sujets différents. Par conséquent, pour faciliter la discussion et l'analyse approfondies de cette information ainsi que l'exécution d'autres tâches, comme rencontrer les vérificateurs de l'hôpital, la plupart des conseils créent des comités chargés de domaines précis comme la qualité, les ressources humaines et les finances.

Participation aux décisions stratégiques et à la gestion des risques

Les hôpitaux devraient disposer d'un plan stratégique pluriannuel comprenant la vision, la mission et les valeurs de l'hôpital, les orientations stratégiques accompagnées des objectifs connexes, un calendrier de mise en œuvre et des indicateurs de rendement pour mesurer les progrès de l'hôpital dans la réalisation de son plan stratégique. Le conseil devrait superviser l'élaboration du plan stratégique et l'approuver. Par ailleurs, le plan stratégique devrait faire l'objet d'un examen annuel et être mis à jour de façon formelle tous les trois à cinq ans ou quand il y a un changement important dans le contexte opérationnel de l'hôpital.

Tous les présidents de conseil qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que leur plan stratégique avait été mis à jour et approuvé au cours des cinq dernières années, 75 % indiquant qu'il avait été mis à jour et approuvé au cours des deux dernières années. Par ailleurs, 44 % des administrateurs qui ont répondu au sondage ont classé l'approbation et la surveillance du plan stratégique de l'hôpital comme l'un de leurs trois principaux rôles en tant qu'administrateur; seuls les énoncés « agir dans le meilleur intérêt de l'hôpital » et « veiller à la qualité des soins fournis aux malades » obtenaient un

classement plus élevé du point de vue de l'importance des rôles. De même, presque tous les administrateurs ont indiqué qu'ils recevaient une fois par année ou plus de l'information sur les progrès réalisés par l'hôpital dans l'exécution de son plan stratégique.

En se fondant sur le plan stratégique approuvé, le conseil devrait également superviser l'élaboration par l'hôpital d'un plan de gestion des risques. Ce plan devrait définir et évaluer les risques importants qui se posent à l'hôpital et décrire les stratégies adoptées par la direction pour les minimiser. Selon les pratiques de gouvernance exemplaires, le conseil devrait approuver le plan de gestion des risques et surveiller de façon régulière les activités de gestion des risques de l'hôpital. Presque tous les administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que la surveillance des activités de gestion des risques était un aspect « moyennement important » ou « très important » de leur rôle. (La Figure 3 énumère plusieurs défis ou risques qui se posent actuellement aux conseils des hôpitaux, d'après les réponses des administrateurs à notre sondage.) Toutefois, plus de 30 % ont indiqué qu'ils recevaient de l'information une fois par année ou même moins souvent sur les progrès réalisés par l'hôpital quant à l'atteinte de ses objectifs en matière de gestion des risques. Par ailleurs, seulement 58 % ont indiqué que l'information reçue était « très utile », la plupart des autres administrateurs affirmant qu'elle était seulement « moyennement » ou « quelque peu » utile. À la question qui demandait aux administrateurs de donner des exemples de pratiques exemplaires à communiquer aux autres conseils, un administrateur a souligné l'importance d'axer la gestion des risques sur les questions de qualité et de sécurité en tant qu'aspects clés de l'attention accordée par le conseil à la qualité des soins.

Accès à de l'information pertinente pour la prise de décisions

La haute direction des hôpitaux fournit en grande partie aux membres du conseil l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions. Il faut que cette information soit concise et compréhensible, car le fait d'avoir trop d'informations ou de données est tout autant un problème que le fait d'en manquer. De plus, l'information doit être pertinente pour les décisions à prendre et pour les solutions de rechange que les administrateurs doivent examiner.

Figure 3 : Défis choisis qui se posent aux conseils des hôpitaux

Source des données : Réponses des administrateurs au sondage effectué par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Contraintes financières	De nombreux conseils d'hôpital doivent consacrer beaucoup de temps aux questions de financement, car elles ont des répercussions sur les niveaux de dotation et sur les services de santé que l'hôpital peut offrir aux malades.
Pénurie de professionnels médicaux	L'incapacité de recruter du personnel médical et d'autres professionnels a aussi des répercussions sur les services de santé dispensés aux malades.
Amélioration des relations avec les RLISS	Une amélioration des relations s'impose entre certains hôpitaux et leurs RLISS. Par exemple, les conseils d'hôpital aimeraient avoir de meilleures communications avec leurs RLISS concernant le financement et les services aux malades.
Pénurie de lits	Les pénuries de lits pour malades hospitalisés se produisent principalement parce que les malades qui n'ont plus besoin de soins hospitaliers demeurent à l'hôpital jusqu'à ce qu'une place soit disponible dans un établissement approprié, par exemple, un foyer de soins de longue durée.
Défis sur le plan de l'infrastructure	Certains administrateurs ont souligné le besoin d'agrandir ou de rénover les établissements de santé pour répondre aux besoins des malades.
Évolution de la population des malades	Les besoins d'une population de malades croissante et/ou âgée exigent de la part du conseil une surveillance et un ajustement importants et constants des niveaux de services offerts par l'hôpital.
Perceptions du public	Les hôpitaux ont de la difficulté à faire accepter par la collectivité les changements majeurs proposés aux activités hospitalières.

D'après notre sondage, en plus de l'information sur les progrès réalisés par l'hôpital dans l'exécution de son plan stratégique, les administrateurs reçoivent en général de l'information à intervalles réguliers sur plusieurs sujets, notamment :

- la sécurité des malades et du personnel;
- les temps d'attente des malades;
- le nombre de visites au service des urgences;
- le nombre de lits occupés par des personnes en attente d'un autre niveau de soins, par exemple dans une maison de soins infirmiers;
- les finances, comme le budget de l'hôpital par rapport aux dépenses réelles.

Dans l'ensemble, la majorité des administrateurs qui ont répondu à notre sondage étaient d'avis que l'information qui leur était transmise pour leurs réunions était utile. De même, plusieurs administrateurs ont dit que leur conseil avait établi un mode de présentation uniforme pour l'information, notamment des indicateurs clés du rendement de l'hôpital reliés à son plan stratégique. L'examen de l'information est ainsi facilité pour les administrateurs. Toutefois, quelques administrateurs ont indiqué qu'une partie de l'information qu'ils reçoivent, comme les rapports financiers, est trop volumineuse pour permettre un examen efficace. Par ailleurs, même si la majorité des administrateurs estiment « utile » l'information qu'ils reçoivent, seulement 60 % des répondants ont dit être « fortement d'accord » avec l'énoncé selon lequel ils n'ont pas entériné d'office les décisions prises par la direction de l'hôpital et par le médecin chef. Une autre tranche de 35 % a répondu être « quelque peu d'accord » avec cet énoncé.

À la question portant sur les améliorations qu'ils recommandaient, les administrateurs ont attiré l'attention sur quelques points communs. Si de nombreux administrateurs ont affirmé qu'ils pouvaient surveiller le rendement de leur hôpital, ils ont aussi indiqué qu'ils aimeraient pouvoir comparer ce rendement à celui d'hôpitaux comparables – de taille semblable et offrant des services identiques – dans leur RLISS et dans l'ensemble de la province. De même, plusieurs administrateurs ont indiqué qu'ils aimeraient obtenir de l'information supplémentaire sur la qualité des soins donnés aux malades ainsi que sur la sécurité des malades et du personnel.

Pour permettre aux administrateurs de se familiariser avec l'information et de participer activement aux discussions connexes du conseil, on devrait leur transmettre l'information nécessaire en temps voulu pour qu'ils puissent l'examiner avant les réunions du conseil. Dans l'ensemble, 72 % des administrateurs qui ont répondu à notre sondage étaient « fortement d'accord » avec l'énoncé selon lequel ils reçoivent l'information suffisamment à temps pour se préparer en vue des réunions du conseil, tandis qu'une autre tranche de 22 % a répondu être « quelque peu d'accord ». Quelques administrateurs ont indiqué que leur conseil avait exigé que la direction transmette aux administrateurs l'information nécessaire pour les réunions du conseil dans un délai précis avant la tenue des réunions de façon qu'ils aient suffisamment de temps pour l'examiner.

Comités

Les conseils des hôpitaux établissent en général plusieurs comités pour s'occuper de domaines précis. Ces comités tiennent des réunions séparées et en font un compte rendu au conseil en résumant les points abordés, accompagnés des recommandations pertinentes. Les comités types des conseils des hôpitaux comprennent ce qui suit :

- le comité exécutif;
- le comité des finances et de la vérification;
- le comité de la qualité;
- le comité des ressources humaines;
- le comité de la technologie de l'information;
- le comité de la liaison avec la collectivité;
- le comité de recrutement/nomination des membres du conseil;
- le comité de la gouvernance.

De plus, la *Loi sur les hôpitaux publics* exige que tous les hôpitaux établissent un comité médical consultatif composé de médecins de l'hôpital, qui relève du conseil.

En général, les administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que la plupart de leurs comités étaient « bons » ou « excellents » pour ce qui est d'exécuter leurs obligations et de tenir le conseil informé de leurs activités. Toutefois, 32 % des administrateurs ont indiqué que leur comité de la technologie de l'information était « passable » ou « médiocre » pour ce qui est d'exécuter ses obligations et 24 %, qu'il était « passable » ou « médiocre » pour ce qui est de tenir le conseil informé de ses activités. De plus, 16 % ont dit que le comité de la liaison avec la collectivité était « passable » ou « médiocre » pour ce qui est d'exécuter ses obligations, tandis que 14 % ont dit qu'il était « passable » ou « médiocre » pour ce qui est de tenir le conseil informé de ses activités. Des répondants ont mentionné, à titre d'exemples de pratiques exemplaires, que tous les membres du conseil se réunissaient en comité pour traiter de certaines questions importantes, que les membres des comités avaient une expérience en rapport avec le domaine de responsabilité du comité, et que le conseil examinait la structure des comités à intervalles réguliers pour s'assurer que les questions importantes faisaient l'objet d'un examen approfondi et pour éviter le chevauchement entre les comités.

Évaluation du rendement

Le rendement global du conseil de même que le rendement de chaque administrateur devraient faire l'objet d'une évaluation annuelle. En général, ces évaluations se font de la façon suivante : les administrateurs répondent à des questionnaires portant sur les processus et le rendement du conseil ainsi que sur leur propre participation et contribution aux travaux du conseil. Ces évaluations visent principalement à définir des façons d'améliorer l'efficience et l'efficacité du conseil.

D'après le sondage réalisé en 2007 par l'OHA, environ 85 % des conseils des hôpitaux évaluent leur propre rendement. Toutefois, le sondage de 2007 sur la gouvernance des hôpitaux de la RGT, effectué à la suite de la nomination d'un superviseur dans l'un des ces hôpitaux, a révélé qu'un peu moins de la moitié des hôpitaux de la RGT disposaient d'un tel processus. Seulement 58 % des administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont dit être « fortement d'accord » avec l'énoncé selon lequel leur conseil a un processus raisonnable pour évaluer son rendement. Par ailleurs, 25 % des présidents qui ont répondu ont indiqué que leur conseil n'évalue pas le rendement individuel des administrateurs. En fait, selon le sondage des hôpitaux de la RGT, 82 % des conseils n'avaient pas de processus d'évaluation individuelle des administrateurs.

Les pratiques de gouvernance exemplaires recommandent également qu'un conseil évalue tous les ans le rendement du directeur général par rapport aux attentes établies. Plus de 90 % des présidents qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que l'évaluation la plus récente du directeur général de leur hôpital comparait le rendement réel aux attentes. Par ailleurs, presque tous les administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que l'évaluation du rendement de la direction de l'hôpital était un aspect important de leur rôle. Toutefois, seulement 63 % des administrateurs ont dit être « fortement d'accord » avec l'énoncé selon lequel ils participent à l'évaluation du rendement du directeur général de leur hôpital.

Autres pratiques de gouvernance relevées

Dans notre sondage, nous avons demandé aux administrateurs d'indiquer les pratiques clés de leur conseil qu'il serait utile, selon eux, de communiquer aux autres conseils pour les aider à mieux s'acquitter de leurs responsabilités. La Figure 4 énumère plusieurs pratiques recommandées par les administrateurs que nous avons jugé bon de mentionner.

Figure 4 : Pratiques de gouvernance exemplaires recommandées d'après le sondage des conseils d'hôpital

Source des données : Réponses des administrateurs au sondage effectué par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Composition du conseil	• Annoncer les postes vacants au conseil et interviewer les administrateurs potentiels d'après l'ensemble de compétences dont le conseil a besoin. • Utiliser le processus de sélection des administrateurs pour écarter les membres de groupes d'intérêts qui souhaitent devenir membres du conseil.
Rôles et responsabilités	• Tenir des séances de formation de 30 minutes à l'intention des administrateurs avant les réunions prévues du conseil pour les tenir au courant de différents sujets, notamment les activités de l'hôpital. • Faire en sorte que les administrateurs visitent différents secteurs de programme de l'hôpital pour leur permettre de se familiariser avec les différents secteurs opérationnels de l'hôpital.
Participation aux décisions stratégiques et à la gestion des risques	• Utiliser une fiche de rendement claire et concise qui compare sous forme de graphique le rendement de l'hôpital à son plan stratégique. • Utiliser un système de rapport avec des indicateurs préétablis pour mesurer à intervalles réguliers des aspects clés des activités de l'hôpital. • Utiliser l'information sur les tendances pour repérer les domaines de problèmes possibles en rapport avec les activités de l'hôpital. • Encourager des discussions ouvertes et franches qui permettent à tous les administrateurs de s'exprimer. • Tenir des séances du conseil à huis clos hors de la présence de la direction de l'hôpital. • Établir un plan de travail précis pour faire en sorte que le conseil se concentre sur les éléments les plus importants. • Placer les points importants requérant une décision au début de l'ordre du jour des réunions pour s'assurer que le conseil en discute.
Accès à de l'information pertinente pour la prise de décisions	• Recevoir les rapports clés une semaine avant la tenue des réunions du conseil de façon que les administrateurs aient le temps de les parcourir avant la réunion.
Comités	• Désigner une journée par mois pour les réunions des comités importants afin de s'assurer que certaines questions sont étudiées en temps voulu.
Évaluation du rendement	• Procéder à un sondage d'autoévaluation annuel du conseil, communiquer les résultats aux administrateurs et donner suite aux recommandations.
Surveillance	• Faire en sorte que le RLISS intervienne régulièrement devant le conseil, notamment pour faire le point sur ses plans et pour discuter de quelque question que ce soit. • Faire en sorte que le Ministère intervienne une fois l'an devant le conseil, notamment pour faire le point sur ses plans. • Renforcer le développement et l'utilisation des services régionaux de technologie de l'information et d'approvisionnement pour accroître l'échange de renseignements et réduire le chevauchement et les coûts. • Créer un ensemble de mesures du rendement qui sera accepté par toutes les parties prenantes.
Autre	• Collaborer avec les autres conseils de la santé et partager les pratiques pertinentes.

RECOMMANDATION 1

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec ses parties prenantes, notamment les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour s'assurer que les conseils des hôpitaux observent des pratiques de bonne gouvernance, telles que les suivantes :

- recruter des administrateurs ayant les compétences voulues et éviter tout conflit d'intérêts, par exemple, en réduisant au minimum le nombre d'administrateurs d'office dont la nomination n'est pas exigée par la loi;
- établir des processus efficaces pour obtenir, au besoin, une participation de la collectivité qui représente le point de vue de la population desservie par l'hôpital;
- exiger que la direction fournisse de l'information concise, compréhensible et pertinente pour la prise de décisions, notamment de l'information périodique sur les progrès réalisés par l'hôpital dans l'exécution de son plan stratégique et de son plan de gestion des risques.

De même, le Ministère doit collaborer avec les parties prenantes à l'élaboration d'un processus de communication des pratiques de gouvernance exemplaires aux conseils des hôpitaux de l'ensemble de la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et collaborera avec les parties prenantes concernées, comme l'Ontario Hospital Association (OHA) et d'autres, à l'instauration des pratiques de bonne gouvernance. L'OHA a un rôle et une expertise reconnus en matière de bonne gouvernance hospitalière; l'organisme fournit de l'information dans ce domaine aux hôpitaux, tient des ateliers et publie des rapports de façon régulière. Le Ministère continuera de collaborer avec l'OHA à la communication des pratiques de gouvernance exemplaires aux hôpitaux de l'Ontario.

SURVEILLANCE DES CONSEILS DES HÔPITAUX

Loi sur les hôpitaux publics

La *Loi sur les hôpitaux publics* (la Loi) a été promulguée en 1931. À la demande du ministre de la Santé (l'appellation du Ministère à l'époque), un comité directeur a examiné la Loi en 1992. Celui-ci a recommandé un remaniement de la Loi plutôt qu'une révision compte tenu de l'évolution considérable du domaine de la santé et de l'augmentation de la complexité de la gestion et du fonctionnement des hôpitaux depuis l'entrée en vigueur de la Loi 60 ans auparavant. Le comité a recommandé notamment que la nouvelle loi définisse clairement les responsabilités et les obligations redditionnelles des conseils des hôpitaux et du Ministère. Le gouvernement a ensuite apporté quelques modifications à la Loi, lesquelles, avec les règlements connexes, réglaient des questions telles que l'immunité et l'uniformisation de la terminologie entre la Loi et d'autres lois. Toutefois, le gouvernement n'a pas donné suite à la plupart des modifications recommandées par le comité directeur. Or, des rapports indépendants sur la gouvernance hospitalière financés par le Ministère au cours des cinq dernières années ont de nouveau recommandé des modifications de la Loi dans plusieurs domaines, dont un grand nombre de ceux relevés dans le cadre de l'examen effectué en 1992. Les rapports recommandaient, entre autres, de fixer la durée du mandat des administrateurs et de faciliter le recrutement basé sur les compétences. La *Loi sur l'intégration du système de santé local* a entraîné d'autres modifications des responsabilités relatives à la gestion de la prestation des soins de santé en Ontario. Toutefois, tant cette Loi que la *Loi sur les hôpitaux publics* ne contiennent que quelques articles touchant les pratiques de bonne gouvernance.

Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS)

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le 1er avril 2007, les RLISS ont assumé la responsabilité de prioriser, planifier et financer certains services de santé, ainsi que d'intégrer les services des hôpitaux, des foyers de soins de longue durée, des organismes de santé mentale et de lutte contre la toxicomanie et d'autres fournisseurs de services de santé. Les hôpitaux ont conservé leurs propres conseils d'administration et relèvent maintenant des RLISS pour la plupart de leurs activités tandis que les RLISS relèvent du Ministère.

L'Ontario est l'une des rares provinces canadiennes où les hôpitaux ont encore leurs propres conseils d'administration – la plupart des autres provinces les ont éliminés quand elles ont instauré des organismes décentralisés, comme des conseils régionaux de santé, pour assurer la prestation des services de santé. En mai 2008, l'Alberta a annoncé qu'elle éliminait ses neufs régies régionales de la santé pour les remplacer par un seul conseil des services de santé. Ces approches ont chacune leurs avantages. Par exemple, l'un des avantages d'avoir un conseil d'administration dans l'hôpital est le fait de pouvoir assurer une surveillance plus directe des activités de l'hôpital, tandis que l'un des avantages d'avoir un conseil régional, sans conseils d'administration individuels dans les hôpitaux, est le fait de pouvoir assurer une meilleure coordination de la prestation de l'ensemble des services de santé dans la région, y compris les services offerts par les hôpitaux. Un conseil centralisé unique peut être mieux en mesure de promouvoir l'uniformité des soins et des pratiques exemplaires dans l'ensemble de la province.

En 2007-2008, les RLISS ont assumé la responsabilité des ententes de responsabilisation conclues entre le Ministère et les hôpitaux. De plus, en 2008-2009, ils sont devenus responsables de la négociation directe de ces ententes avec les hôpitaux. En général, ces ententes définissent les obligations de l'hôpital et celles du RLISS; plus précisément, elles comprennent les exigences relatives au niveau de service offert par les hôpitaux – c'est-à-dire, des objectifs précis à atteindre dans des domaines clés comme l'accès des malades aux services, la qualité des soins et la sécurité. Les ententes précisent également le financement de l'hôpital et l'information qu'il doit communiquer trimestriellement et annuellement au RLISS. En août 2008, environ 80 % des hôpitaux avaient signé des ententes avec leur RLISS pour les exercices 2008-2009 et 2009-2010.

Pour ce qui est de veiller à ce que l'information trimestrielle exigée soit communiquée au RLISS, 55 % des administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'ils y consacraient « peu de temps » ou « pas de temps du tout ». De plus, à la question portant sur les indicateurs précis devant faire l'objet d'un rapport en vertu de l'entente de 2007-2008, 22 % ont répondu qu'ils examinaient les temps d'attente des malades une fois par année seulement ou moins souvent; 40 % ont dit qu'ils examinaient une fois par année seulement ou moins souvent les taux de réadmission des malades par rapport aux taux de réadmission prévus et 35 % ont affirmé qu'ils examinaient une fois par année ou moins souvent le nombre d'infirmières et infirmiers à temps plein.

Bien que les hôpitaux relèvent maintenant directement des RLISS pour la plupart des domaines, de nombreux administrateurs qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que la clarification des relations entre leur hôpital, leur RLISS et le Ministère était l'un de leurs principaux défis. Nous avons entendu des commentaires identiques de la part des représentants des RLISS et d'autres spécialistes de la gouvernance hospitalière. Un administrateur a d'ailleurs dit que la relation avec le RLISS dont relève l'hôpital était « pour le moins nébuleuse ». Les administrateurs ont également mentionné le besoin d'améliorer les communications avec les RLISS, notamment obtenir plus rapidement du RLISS des réponses à leurs demandes ainsi que de l'information sur les activités de l'hôpital qui relèvent de la surveillance du RLISS de façon que les

administrateurs sachent à quoi s'en tenir. De plus, les administrateurs aimeraient obtenir davantage de renseignements sur le plan stratégique du RLISS de façon à pouvoir harmoniser les orientations stratégiques de l'hôpital avec ce plan au besoin.

Examens externes

Quand un hôpital éprouve des problèmes de nature opérationnelle et financière, le conseil collabore avec le RLISS à la formulation d'un plan de redressement. Suivant l'étendue des problèmes, les hôpitaux peuvent aussi être soumis à un examen des pairs ou à la nomination d'un inspecteur, d'un enquêteur ou d'un superviseur. Si les RLISS peuvent soumettre l'hôpital à un examen par les pairs, ils ne peuvent toutefois pas recommander la nomination d'un inspecteur, d'un enquêteur ou d'un superviseur, car ce pouvoir continue de relever du ministre en vertu de la *Loi sur les hôpitaux publics*.

Examens par les pairs

En 2004, le Ministère a imposé l'obligation à tous les hôpitaux qui prévoyaient un déficit de soumettre un plan pour l'éliminer avant l'exercice 2005-2006. Parallèlement, il a instauré un processus d'examen des hôpitaux par les pairs suivant lequel les dirigeants et les médecins d'hôpitaux dont le budget est équilibré peuvent être appelés à examiner le fonctionnement des hôpitaux qui ont un budget déficitaire. L'objet de ces examens était de formuler des recommandations qui aideraient les hôpitaux à éliminer leur déficit. Le Ministère a coordonné ces examens jusqu'en avril 2007, quand les RLISS ont pris la relève. Les domaines opérationnels faisant l'objet de l'examen sont déterminés par le pair examinateur, par l'hôpital et par le Ministère (avant avril 2007) ou par le RLISS. Ces domaines peuvent comprendre la structure organisationnelle et les processus administratifs de l'hôpital, y compris ses processus de responsabilisation budgétaire et financière et la gouvernance du conseil de l'hôpital, ainsi que les domaines où il serait possible de réaliser des économies et d'obtenir d'autres sources de revenus.

D'après une évaluation effectuée par le Ministère en avril 2006 du processus d'examen des hôpitaux par les pairs, certains de ces examens n'étaient pas effectués aussi rapidement qu'ils auraient dû l'être; les problèmes financiers pouvaient donc empirer avant que quelqu'un n'intervienne. L'évaluation a également révélé que la gouvernance et les processus décisionnels connexes devraient faire partie de tous les examens par les pairs parce que « lorsqu'un hôpital déraille, tous les yeux se tournent vers le conseil ».

Bien qu'un déficit budgétaire puisse déclencher un examen par les pairs, les hôpitaux déficitaires ne font pas tous l'objet d'un tel examen. Par exemple, d'après leurs états financiers vérifiés, 90 hôpitaux ont déclaré un déficit pour l'exercice 2007-2008 et 50 d'entre eux ont également enregistré un déficit en 2006-2007. Toutefois, de 2004-2005 à 2007-2008, seulement 17 examens par les pairs ont été effectués en tout. Le Ministère nous a informés que les hôpitaux qui avaient des déficits relativement peu importants n'étaient pas soumis à un examen par les pairs et que, dans quelques cas, il avait mené sa propre enquête ou nommé un superviseur.

Nous avons examiné un échantillon d'examens par les pairs et relevé différents problèmes qui s'étaient produits dans plus d'un hôpital. Nous avons constaté notamment que des projets d'immobilisations avaient été entrepris sans planification adéquate et que des hôpitaux n'analysaient pas comme il se doit l'impact des nouveaux programmes cliniques sur leur fonctionnement. Les examens par les pairs ont par ailleurs relevé certains problèmes de gouvernance, par exemple des cas où les administrateurs n'avaient pas les compétences voulues. Un examen récent par les pairs recommandait que le conseil de l'hôpital adopte un code de conduite et instaure un système permettant à la haute direction de communiquer de l'information stratégique au conseil.

Si certains rapports d'examens par les pairs sont mis à la disposition des hôpitaux qui souhaitent en prendre connaissance, le Ministère n'a toutefois instauré aucun processus pour communiquer aux autres hôpitaux les problèmes relevés et les recommandations connexes des examens pour les aider à repérer ces problèmes de façon précoce et proactive, le cas échéant.

Inspecteurs, enquêteurs et superviseurs

En vertu de la *Loi sur les hôpitaux publics*, le ministre peut nommer un inspecteur, un enquêteur ou un superviseur pour un hôpital.

L'inspecteur a le pouvoir de pénétrer dans un hôpital pour déterminer si la *Loi sur les hôpitaux publics* et les règlements y sont respectés. Ces inspections étaient menées par les bureaux régionaux du Ministère jusqu'à leur fermeture à la fin de l'exercice 2006-2007. En raison de la fermeture de ces bureaux, le Ministère nous a dit qu'il n'avait aucune information en main sur les inspections qui avaient été effectuées jusqu'à ce moment. De plus, aucune inspection n'avait été effectuée depuis 2006-2007.

Un enquêteur ou un superviseur d'hôpital peut être nommé si l'intérêt public le justifie, par exemple quand la qualité de la gestion et de l'administration hospitalières, la qualité des soins donnés aux malades ou la disponibilité des ressources financières pour la prestation des services de santé sont des sujets de préoccupation. L'enquêteur recommande des mesures correctives au conseil et à la haute direction de l'hôpital et fait également rapport de ces recommandations au ministre et au RLISS. De son côté, le superviseur a le droit d'exercer tous les pouvoirs du conseil et de la haute direction de l'hôpital; dans le cas où le conseil est autorisé à poursuivre ses activités, le superviseur peut exiger que tout acte posé par le conseil soit soumis à son approbation. Les superviseurs font part de leurs conclusions et de leurs recommandations au ministre. Entre octobre 2006 et juillet 2008, le Ministère a nommé des enquêteurs dans trois hôpitaux et des superviseurs dans neuf hôpitaux.

Comme pour les examens par les pairs, le Ministère a indiqué qu'il n'existe aucun processus formel pour communiquer les problèmes et les recommandations connexes découlant de la nomination d'un enquêteur ou d'un superviseur. Or, ces renseignements pourraient aider d'autres hôpitaux à prévenir des situations semblables. Toutefois, le Ministère a indiqué que certains rapports des enquêteurs et des superviseurs sont mis à la disposition des conseils qui souhaitent les examiner.

RECOMMANDATION 2

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- comme le recommandent différents examens effectués à sa demande, envisager d'incorporer les pratiques de bonne gouvernance, y compris celles visant à faciliter le recrutement basé sur les compétences et à fixer la durée du mandat des administrateurs, dans des modifications législatives ultérieures ou d'autres exigences;
- préciser les responsabilités et les rôles respectifs des hôpitaux, des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et du Ministère;
- encourager les RLISS à assurer la communication de l'information clé entre les RLISS et les hôpitaux pour aider les conseils des hôpitaux à collaborer de façon efficace avec les RLISS;
- de concert avec les RLISS, mettre au point un processus pour résumer et communiquer les problèmes et les recommandations clés découlant des examens externes – comme ceux découlant des examens par les pairs, des enquêtes et de la nomination de superviseurs – pour aider les conseils à repérer ce genre de problèmes dans leur hôpital et à y remédier de façon proactive.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère donnera suite comme il se doit à cette recommandation. Actuellement, il y a beaucoup de programmes et de processus en place en rapport avec cette recommandation. Par exemple, la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* fournit des orientations aux parties prenantes sur les rôles respectifs du Ministère, des RLISS et des fournisseurs de services. Les ententes de responsabilisation conclues entre le Ministère et les RLISS fournissent d'autres orientations sur les obligations des parties concernées. De plus, les RLISS produisent des plans stratégiques à long terme dans le cadre de leur entente de responsabilisation.

Les RLISS ont publié leurs premiers plans de services de santé intégrés pour la période de trois ans commençant en avril 2007. Ces plans ainsi que d'autres renseignements sont affichés sur le site Web de chaque RLISS et peuvent être ainsi consultés facilement par les conseils des hôpitaux.

En ce qui a trait à la communication des problèmes et des recommandations découlant des examens externes, le Ministère rencontre tous les mois les RLISS et discute avec eux de ces problèmes.

Le Ministère continuera de collaborer avec les RLISS et les autres parties prenantes pour clarifier les questions de gouvernance.

Ministère de l'Environnement

Agence ontarienne des eaux

Contexte

L'Agence ontarienne des eaux (AOE), un organisme de la Couronne de l'Ontario, a été établie en 1993 en vertu de la *Loi de 1993 sur le plan d'investissement*. Elle a pour mandat de fournir des services fiables et efficients d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées, principalement aux municipalités contre recouvrement des coûts, et ce, de façon à protéger la santé humaine et l'environnement. L'AOE rend compte à l'Assemblée législative par l'entremise du ministre de l'Environnement.

L'Ontario compte près de 1 200 réseaux municipaux d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées. Un réseau d'eau potable comprend l'installation de traitement et le système qui distribue l'eau aux foyers et aux entreprises. Un réseau d'eaux usées comprend l'installation de traitement et le système de captage qui évacue les eaux usées vers l'installation. L'AOE, qui exploite 24 % des réseaux municipaux d'eau potable et 36 % des réseaux municipaux d'eaux usées en Ontario, sert environ 180 clients, dont la plupart sont des municipalités. AOE fournit également des services à un petit nombre d'établissements commerciaux, industriels et institutionnels, ainsi que des services de surveillance de la gestion à plusieurs collectivités des Premières nations. Les autres services fournis par l'AOE comprennent la gestion de projets pour la construction et l'entretien des installations, l'élaboration de procédures d'entretien préventif, la planification de l'amélioration des immobilisations et le financement par des prêts.

L'AOE emploie près de 700 personnes, dont des exploitants d'installations, des mécaniciens, des ingénieurs et des gestionnaires de projets. Cinq gestionnaires régionaux, qui relèvent du siège social de l'organisme à Toronto, supervisent 20 bureaux satellites. Cette structure est censée permettre aux municipalités de réduire leurs coûts de fonctionnement et d'entretien en bénéficiant des économies d'échelle et en partageant les services de gestion, d'administration et de soutien spécialisé. La distribution géographique des bureaux régionaux et satellites, y compris les installations connexes de traitement de l'eau potable et des eaux usées, est illustrée à la Figure 1.

Figure 1 : Bureaux régionaux et satellites et installations de l'AOE

Source des données : AOE

		Nombre d'installations		
Bureau régional	Nombre de bureaux satellites	Eau potable	Eaux usées	Total
Peel-Sud	0*	2	4	6
Waterloo	3	16	19	35
Ouest	5	36	47	83
Est	5	93	55	148
Nord	7	168	98	266
Total	**20**	**315**	**223**	**538**

* Peel-Sud est le plus gros client de l'AOE et compte pour plus de 10 % de ses revenus d'exploitation.

En 2007, l'AOE a généré des revenus bruts de près de 120 millions de dollars et touché un revenu net de 6,6 millions de dollars, qui correspondait à un revenu de financement de 7,9 millions de dollars moins une perte d'exploitation de 1,3 million de dollars, principalement attribuable à l'exploitation et la gestion des installations d'eau potable et d'eaux usées.

Objectif et portée de la vérification

L'objectif de la vérification était de déterminer si l'AOE avait mis en place des procédures de surveillance et de gestion lui permettant non seulement d'offrir des services efficaces d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées de façon rentable et conformément aux lois et aux politiques de l'Agence, mais aussi de mesurer son rendement et d'en rendre compte. Les critères de vérification utilisés, qui concernaient les systèmes, politiques et méthodes que la société devait avoir mis en place, ont fait l'objet de discussions avec la direction de l'AOE, qui les a acceptés.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons eu des discussions avec des membres du personnel du siège social et des bureaux régionaux et satellites, en plus d'examiner et d'analyser la documentation pertinente, y compris les données produites par les systèmes d'information de gestion de l'AOE. Nous avons effectué notre travail au siège social de l'AOE à Toronto, dans un bureau régional et dans trois bureaux satellites à travers l'Ontario. Les services de vérification interne du Ministère ont effectué un certain nombre de vérifications à l'AOE au cours des deux dernières années. Ces vérifications, qui incluaient un examen des activités dans cinq bureaux satellites ainsi qu'un examen des systèmes de contrôle financiers et internes, nous ont aidés à finaliser la portée et l'étendue de notre travail de vérification.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé un objectif, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction de l'Agence ontarienne des eaux. Enfin, nous avons conçu et mis en œuvre des sondages et procédés afin de répondre à nos objectifs et critères de vérification.

Résumé

Nous avons constaté que l'Agence ontarienne des eaux (AOE) avait généralement mis en place des procédures lui permettant d'offrir des services efficaces d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées. L'AOE a également fait des progrès dans le recouvrement intégral des coûts d'exploitation. Nous avons néanmoins repéré certains points susceptibles d'amélioration :

- Aux termes d'un règlement pris en application de la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable*, l'eau potable doit faire l'objet d'analyses visant à détecter plus de 160 substances, dont le *E. coli*, le plomb et l'uranium. Nous avons examiné des analyses de la qualité de l'eau dans 15 installations exploitées par l'AOE et constaté que des échantillons d'eau étaient prélevés et analysés par des laboratoires agréés, comme l'exige le règlement. Au total, 99,6 % des échantillons d'eau analysés satisfaisaient aux normes de qualité prescrites. En moyenne, les installations exploitées par l'AOE ont donné lieu à plus de résultats insatisfaisants que les autres réseaux d'eau potable provinciaux pour ce qui est de la qualité de l'eau potable, mais à moins de résultats insatisfaisants sur le plan de la contamination microbiologique, qui présente le plus grand

risque pour la santé humaine. L'AOE doit déterminer les mesures supplémentaires à prendre pour repérer les problèmes systémiques et les régler.

- Un autre type de résultat insatisfaisant relatif à la qualité de l'eau est obtenu lorsque la quantité de contaminants présents dans les eaux usées évacuées dans l'environnement dépasse les limites établies par le ministère de l'Environnement (le Ministère). Ces résultats sont généralement attribuables à l'âge de l'installation d'épuration des eaux usées ou à la conception du système de captage des eaux usées. Bien que les installations exploitées par l'AOE aient enregistré moins de résultats insatisfaisants que l'industrie dans son ensemble, elles pourraient améliorer leurs résultats en travaillant avec le Ministère et les municipalités à moderniser, ou à remplacer s'il y a lieu, les installations et les systèmes de captage des eaux usées.
- Pour aider à vérifier si les installations qu'elle exploite respectent la loi, l'AOE a institué un examen d'évaluation des installations ainsi qu'un processus plus approfondi de vérification de la conformité. Bien que des plans aient été élaborés pour régler les problèmes de conformité cernés, ces problèmes n'étaient pas toujours corrigés en temps opportun.
- Le Ministère inspecte les installations d'eau potable chaque année et les installations de traitement des eaux usées tous les trois ans. En général, lorsque le Ministère détecte un manquement grave, il prend un arrêté d'agent provincial. Nous avons constaté que les installations exploitées par l'AOE comptaient pour le quart des inspections effectuées par le Ministère, mais pour plus de la moitié des arrêtés d'agent provincial. Beaucoup de ces arrêtés étaient adressés aux propriétaires (municipalités) et se rapportaient à l'état des installations.
- Les exploitants des installations d'eau potable et d'eaux usées doivent répondre à certaines exigences en matière de formation et d'expérience et détenir une accréditation ou un permis valide. Selon les dossiers de l'AOE, plus de 10 % des exploitants que nous avons examinés ne détenaient pas l'accréditation ou le permis exigé. Certains exploitants, par exemple, étaient inscrits comme détenant une accréditation ou un permis échu. On a fini par nous fournir des preuves que les certificats en question étaient valides, mais cela démontre la nécessité d'un suivi plus assidu à cet égard.
- Au cours des cinq dernières années, les dépenses de l'AOE ont augmenté de seulement 2,8 % par an en moyenne, et l'AOE a réussi à faire passer son déficit de fonctionnement de 9,5 millions de dollars en 2003 à 1,3 million de dollars en 2007.
- La plupart des 205 contrats de l'AOE pour la prestation de services d'exploitation et d'entretien prévoient un prix fixe, corrigé en fonction de l'inflation, sur plusieurs années. L'AOE assume donc le risque que les prix augmentent plus vite que le taux d'ajustement pour l'inflation prévu dans le contrat. Par ailleurs, sa marge ou majoration des coûts directs pourrait ne pas être suffisante pour couvrir tous les frais généraux. Nous avons constaté que certains contrats ne permettaient même pas de récupérer tous les coûts directs.
- Les frais de déplacement que nous avons vérifiés avaient été engagés à des fins professionnelles légitimes et approuvés en bonne et due forme. Les contrôles liés à l'achat des biens et services étaient toutefois susceptibles d'amélioration. Par exemple, en violation de sa politique d'approvisionnement concurrentiel, l'AOE a octroyé un contrat de 3,7 millions de dollars par invitation à soumissionner plutôt que par appel d'offres et, lorsque le contrat est venu à expiration, elle l'a prorogé sans faire appel à la concurrence.
- L'AOE a besoin de renseignements plus fiables pour assurer une surveillance adéquate de ses opérations sur le terrain. Elle doit aussi

améliorer la fiabilité et l'utilité de ses rapports au comité de la haute direction et au conseil d'administration pour les aider à assumer leurs responsabilités respectives de gestion et de surveillance de façon efficace. Nous avons remarqué que l'AOE avait récemment réussi à ajouter plusieurs membres hautement qualifiés à son conseil d'administration.

- L'AOE a introduit un certain nombre de mesures du rendement durant le processus de planification de ses activités, et elle a fait état de ces mesures dans son rapport annuel, qui est accessible au public.

RÉPONSE GLOBALE DE L'AOE

En tant qu'organisme déterminé à offrir des services sûrs, fiables et rentables dans lesquels ses clients peuvent avoir confiance, l'Agence ontarienne des eaux (AOE) apprécie la vérification approfondie faite par le vérificateur général et a pris des mesures pour donner suite à toutes les observations et recommandations de vérification dans la mesure de ses moyens.

L'AOE s'est toujours efforcée de se conformer pleinement aux règlements, lignes directrices et objectifs fixés afin de continuer de s'améliorer chaque annee. Nos employés vivent et travaillent dans les collectivités servies et s'engagent personnellement à offrir des services sûrs, fiables et rentables.

L'AOE joue un rôle proactif dans la prestation de services de qualité. Même avant que des changements soient apportés aux lois pour renforcer les exigences auxquelles doivent satisfaire les exploitants des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux usées, l'AOE avait mis au point plusieurs systèmes, processus et outils de gestion qui dépassent les exigences législatives afin d'aider ses gestionnaires à offrir des services de qualité. Il s'agit notamment de systèmes d'enregistrement et de suivi des données de processus, des incidents environnementaux, des calendriers d'entretien, des activités de gestion environnementale et des questions de santé et sécurité, et de processus tels que les vérifications opérationnelles. Comme l'AOE n'est pas propriétaire des installations qu'elle exploite, elle n'a aucun contrôle sur la conception et la modernisation continue des usines de traitement et de l'infrastructure connexe.

L'AOE prévoit de renforcer son engagement à protéger la santé publique et l'environnement en définissant plus clairement son cadre de responsabilité sociale. Elle continuera ainsi d'appuyer les efforts déployés par le ministère de l'Environnement pour assurer la sécurité des réseaux d'eau potable et d'eaux usées de l'Ontario.

Constatations détaillées de la vérification

ANALYSES DE L'EAU POTABLE ET DES EAUX USÉES

Analyses de l'eau potable

La *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable*, qui régit l'exploitation et l'entretien des réseaux d'eau potable, a été promulguée en réponse au Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton, qui contenait des recommandations sur les mesures à prendre pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en eau en Ontario. La Loi vise à protéger la santé des êtres humains et à prévenir les dangers de l'eau potable pour la santé par le contrôle et la réglementation des réseaux d'eau potable et des analyses de l'eau potable. Un danger de l'eau potable pour la santé s'entend d'une condition qui met ou mettra vraisemblablement la santé publique en danger.

Le personnel des installations exploitées par l'AOE doit prélever régulièrement des échantillons d'eau à faire analyser par des laboratoires agréés. La fréquence et la nature des analyses requises

varient selon le type de réseau d'eau potable, la taille de la population servie et la provenance de l'eau. Selon la nature des responsabilités de l'AOE, l'eau peut être analysée au moment où elle entre dans l'installation de traitement ou dans le réseau de distribution après traitement, ou à son arrivée dans un échantillon de ménages ou d'utilisateurs.

Un règlement pris en application de la Loi exige des analyses de détection pour près de 160 substances soumises à des valeurs limites. Les analyses se divisent en cinq grandes catégories :

- microbiologique — tous les types de bactéries coliformes telles que *Escherichia coli (E. coli)*;
- chimique — 78 substances chimiques telles que l'arsenic, le plomb et le mercure;
- radiologique — 78 substances telles que le radium et l'uranium;
- physique — caractéristiques telles que la température et l'alcalinité (niveau de pH ou d'acidité);
- esthétique — attributs tels que le goût, l'odeur et la clarté.

Les analyses sont effectuées afin de déterminer si les niveaux de contaminants sont conformes aux normes de qualité de l'eau potable en Ontario. Les exploitants agréés qui travaillent dans des installations gérées par l'AOE prélèvent des échantillons et les font analyser dans des laboratoires agréés par le Ministère. Il faut environ deux jours pour obtenir les résultats des analyses de détection d'*E. coli*, tandis que les analyses plus complexes peuvent prendre jusqu'à deux semaines.

Nous avons examiné les analyses effectuées dans 15 installations de traitement de l'eau potable sur une période de trois mois pour vérifier si les échantillons étaient prélevés et analysés conformément aux exigences de la loi. Nous avons relevé quelques écarts mineurs par rapport aux exigences en matière de prélèvement, mais on nous a informés que ceux-ci n'avaient pas entraîné de résultats insatisfaisants. Nous avons également constaté que l'AOE faisait appel à des laboratoires titulaires d'un permis pour l'analyse des échantillons prélevés. Aucun problème n'a été détecté en ce qui concerne les délais d'obtention des résultats.

Bien que nous n'ayons pas remarqué de problèmes majeurs lors de notre examen des analyses d'eau potable de l'AOE, toute infraction pourrait avoir de graves conséquences. C'est pourquoi le Ministère recueille des données sur tous les réseaux municipaux d'eau potable desservant des aménagements résidentiels. Nous avons évalué le rendement des installations exploitées par l'AOE par rapport à celui des installations exploitées par d'autres entités telles que des municipalités et des fournisseurs du secteur privé. L'information fournie par l'inspecteur en chef de l'eau potable en Ontario indique que 99,6 % des échantillons d'eau potable de l'AOE analysés étaient conformes aux normes de qualité, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne de 99,9 % pour tous les autres réseaux d'eau potable exploités par des municipalités ou des fournisseurs du secteur privé. Sur une note plus positive, l'AOE affichait moins de résultats insatisfaisants sur le plan microbiologique, qui présentent la plus grande menace pour la santé humaine.

Résultats d'analyse insatisfaisants relatifs à la qualité de l'eau potable

Comme le montre la Figure 2, les 173 installations de l'AOE affichaient proportionnellement plus d'infractions aux normes touchant les niveaux de contaminants et les autres attributs que les 534 installations exploitées par d'autres entités. Or, la plupart des contaminants sont présents dans l'eau fournie à l'usine de traitement. L'enlèvement des contaminants afin d'obtenir des résultats satisfaisants nécessite non seulement une mise en œuvre appropriée des procédures opérationnelles mais aussi une usine de traitement bien conçue. Dans bien des cas, l'exploitant a peu de contrôle sur la qualité de l'eau fournie ou la capacité de l'usine de traitement à éliminer les caractéristiques indésirables. Nous avons été informés que c'est sur les dépassements des normes microbiologiques que l'exploitant a le plus de contrôle, car les procédures

Figure 2 : Dépassements des normes de qualité de l'eau potable, exercice 2006-2007

Source des données : Ministère de l'Environnement

	Nombre de résultats insatisfaisants		Résultats insatisfaisants par installation	
Catégorie	AOE (173 installations)	Autres (534 installations)	AOE	Autres
microbiologique	145	530	0,838	0,993
chimique	97	175	0,561	0,328
radiologique	0	1	0,000	0,001
physique/esthétique*	570	1 055	3,295	1,976
Total	**812**	**1 761**	**4,695**	**3,298**

* Le Ministère n'est pas tenu de déclarer les dépassements de normes esthétiques, à moins que ceux-ci ne posent un risque pour la santé humaine. Par exemple, un contenu élevé en sodium peut être nocif pour certaines personnes.

et les usines de traitement sont conçues de façon à repérer et à traiter ce genre de problème. Par contraste, les dépassements des normes chimiques, radiologiques, physiques et esthétiques peuvent être attribuables au fait que l'usine de traitement ne possède pas la capacité technologique voulue pour éliminer ces problèmes.

Les contaminants présents dans l'eau potable peuvent poser un risque grave pour la santé humaine. C'est pourquoi il faut prendre des mesures correctives en temps opportun. Le Ministère a établi un protocole de notification auquel tous les propriétaires et exploitants de réseau doivent se conformer lorsqu'ils découvrent que la qualité de l'eau potable est insatisfaisante : les laboratoires et les propriétaires ou exploitants de réseau doivent immédiatement en aviser le Centre d'intervention en cas de déversement du Ministère et le médecin-hygiéniste local et leur préciser les mesures prises pour corriger la situation. Ils doivent ensuite leur délivrer un avis écrit ou électronique dans les 24 heures qui suivent puis, dans les sept jours suivant la résolution du problème, un avis écrit résumant les mesures prises et les résultats obtenus.

Nous avons assuré un suivi des résultats insatisfaisants déclarés par 15 installations exploitées par l'AOE durant la période de trois mois examinée et constaté que, dans tous les cas, l'AOE avait adhéré au protocole de notification établi par le Ministère. L'AOE avait prévu des procédures et une formation pour s'assurer que les exploitants comprennent bien les protocoles de notification du Ministère et qu'ils les respectent. Nous avons également remarqué que l'AOE avait mis en place des mesures disciplinaires pour sévir contre les employés qui négligent de prélever des échantillons, de les envoyer au laboratoire ou de consigner les heures d'échantillonnage. Comme le montre l'incident survenu à Walkerton, où le réseau d'eau potable était exploité par la municipalité, les conséquences potentielles pour la santé publique justifient des mesures rigoureuses.

L'AOE doit produire des rapports annuels sur les réseaux d'eau potable pour les propriétaires des installations, qui sont généralement des municipalités. Ces rapports doivent contenir les détails des analyses d'eau potable réalisées au cours de l'année, dont le nombre d'échantillons prélevés et les résultats obtenus. Nous avons examiné 11 rapports annuels municipaux et constaté que deux d'entre eux contenaient des erreurs dans le nombre déclaré d'échantillons analysés. L'information figurant dans les rapports annuels doit être exacte, car ces rapports peuvent guider les décisions des propriétaires et ils doivent être mis à la disposition du public.

Surveillance des analyses de la qualité de l'eau potable

Chaque bureau satellite compte un ou plusieurs techniciens qui surveillent les analyses de la qualité de l'eau pour s'assurer que les exploitants prélèvent

les échantillons requis et les font analyser par un laboratoire et qu'ils s'empressent de prendre des mesures en cas de résultats insatisfaisants. Il n'existe toutefois pas de politiques ou procédures standard que les techniciens peuvent suivre pour surveiller les activités d'échantillonnage. Les pratiques variaient entre les bureaux et même à l'intérieur des bureaux comptant plus d'un technicien.

Malgré l'absence de lignes directrices à l'échelle de l'AOE, certains bureaux ont adopté de très bonnes pratiques de surveillance. Certains techniciens préparaient un calendrier d'échantillonnage adapté à chaque installation et le mettaient à jour au besoin pour tenir compte des modifications apportées aux règlements et aux lignes directrices. Chaque fois que l'exploitant devait prélever un échantillon, le technicien faisait parvenir à l'exploitant un « document de chaîne de possession » spécifiant la procédure à suivre pour prélever l'échantillon. Une fois l'échantillon prélevé, l'exploitant devait signer le document puis l'envoyer au laboratoire avec l'échantillon. L'exploitant devait aussi envoyer une copie du document signé au technicien pour prouver que l'échantillon avait été prélevé. Certains techniciens tenaient leur propre liste de contrôle à cocher à la réception des documents d'analyse des exploitants et des résultats de laboratoire. D'autres se contentaient d'inscrire les résultats dans un tableur et de vérifier à la fin du mois si tous les échantillons avaient été prélevés.

De nombreux laboratoires transmettent leurs résultats par voie électronique au système d'information de gestion de l'AOE, tandis que d'autres les envoient manuellement au personnel de l'AOE pour qu'il les entre dans le système. Les techniciens doivent examiner les résultats de laboratoire consignés dans le système d'information de gestion afin d'en vérifier l'exactitude puis les « verrouiller » à la fin du mois pour en prévenir la modification. Dans chacun des bureaux satellites visités, les installations examinées avaient toutes passé au moins un mois sans verrouiller les résultats de laboratoire en 2007. Plusieurs d'entre elles avaient passé toute l'année sans verrouiller les résultats.

RECOMMANDATION 1

Pour réduire encore davantage les dangers de l'eau potable pour la santé, l'AOE doit :

- examiner formellement les résultats insatisfaisants des analyses d'eau potable afin de détecter les problèmes systémiques nécessitant des modifications à ses procédures d'exploitation;
- améliorer les procédures afin d'aider à assurer l'exactitude des données présentées dans les rapports annuels aux propriétaires de réseau et au public;
- se fonder sur les pratiques exemplaires élaborées par les bureaux locaux pour normaliser les politiques et procédures que les techniciens doivent suivre afin d'assurer le suivi et la surveillance des échantillons analysés;
- veiller à ce que les résultats de laboratoire soient verrouillés dans le système tous les mois, conformément aux exigences en vigueur.

RÉPONSE DE L'AOE

L'AOE apprécie les commentaires du vérificateur général concernant les rapports sur les résultats insatisfaisants des analyses de la qualité de l'eau et les dépassements des normes microbiologiques, qui présentent le plus grand risque pour la santé humaine et sur lesquels l'exploitant a le plus de contrôle. Pour ce qui est des dépassements microbiologiques, l'AOE a obtenu de meilleurs résultats que le reste de l'industrie. Comme l'efficacité du traitement des autres attributs présents dans l'eau de la source d'alimentation dépend en grande partie de la conception des installations, elle échappe bien souvent au contrôle de l'exploitant.

L'AOE a récemment institué un processus d'examen et d'amélioration de ses rapports afin de cerner les problèmes systémiques potentiels, de faire connaître les pratiques exemplaires à l'échelle de l'Agence, et de mieux aider la haute direction et le conseil d'administration à exercer une surveillance appropriée de ses opérations.

Analyse des eaux usées

La *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* régit l'exploitation et l'entretien des réseaux d'eaux usées. À la différence de l'eau potable, les eaux usées ne sont pas assujetties à des règlements prévoyant des analyses de la qualité de l'eau. Les exigences concernant l'analyse de la qualité des eaux usées, ainsi que la fréquence de l'échantillonnage et les limites de rejet pour certaines substances, sont énoncées dans le certificat d'autorisation délivré à chaque installation par le Ministère. Ce certificat oblige l'installation à se conformer aux exigences ou à d'autres lignes directrices du Ministère.

Le certificat d'autorisation précise les niveaux acceptables de contaminants dans l'eau qui sort de l'installation de traitement des eaux usées. Ces niveaux peuvent être spécifiés sous forme de limite quotidienne, de concentration moyenne mensuelle ou de concentration moyenne annuelle. Les limites sont propres à chaque installation et dépendent de sa conception. En l'absence de certificat d'autorisation, les lignes directrices du Ministère sur le traitement, l'échantillonnage et l'analyse des eaux usées s'appliquent. Les échantillons à analyser sont généralement prélevés au point où les eaux d'égout brutes entrent dans l'installation et au point où les eaux usées traitées (effluent terminal) sont déversées dans un milieu récepteur tel qu'un lac ou une rivière.

Nous avons examiné les analyses effectuées dans 15 installations de traitement des eaux usées sur trois mois pour vérifier si les échantillons étaient prélevés et analysés conformément aux exigences applicables. Nous avons constaté que les échantillons d'eaux usées étaient généralement prélevés conformément aux lignes directrices ou aux exigences des certificats d'autorisation. En outre, l'AOE envoyait les échantillons à des laboratoires agréés, alors qu'elle n'était pas tenue de le faire. Les délais de réception des résultats ne faisaient pas problème.

Dans le cas des eaux usées, un résultat insatisfaisant découle de la présence dans l'effluent terminal d'un contaminant dont la concentration dépasse la limite spécifiée dans le certificat d'autorisation de l'installation. Les procédures à suivre en l'occurrence sont consignées dans chaque certificat et relativement uniformes d'un certificat à l'autre. L'AOE doit aviser le Ministère des résultats insatisfaisants, verbalement dans les meilleurs délais puis par écrit dans les sept jours qui suivent. Nous avons examiné un échantillon de résultats insatisfaisants obtenus par 15 installations et constaté qu'ils avaient tous été signalés, mais pas toujours dans les délais prescrits par le certificat d'autorisation.

Pour surveiller les rejets qui dépassent les limites légales spécifiées dans le certificat d'autorisation ou les lignes directrices, le Ministère exige que les rejets non conformes ainsi que les dérivations et les débordements d'eaux usées soient déclarés. Une dérivation survient lorsque les eaux d'égout sont détournées du processus du traitement et rejetées dans l'environnement sans avoir été pleinement traitées. Un débordement survient généralement en période de pluies abondantes, lorsque la quantité d'eaux usées admises dépasse le maximum que l'installation est en mesure de traiter. Comme le montre la Figure 3, en 2006-2007, les 163 installations de

Figure 3 : Résultats insatisfaisants relatifs aux eaux usées, exercice 2006-2007

Source des données : Ministère de l'Environnement

	Nombre de résultats insatisfaisants		Résultats insatisfaisants par installation	
Type	AOE (163 installations)	Autres (296 installations)	AOE	Autres
dérivations signalées au MEO*	253	757	1,55	2,56
débordements signalés au MEO*	111	423	0,68	1,43
rejets excédentaires	126	291	0,77	0,98
Total	**490**	**1 471**	**3,01**	**4,97**

* MEO : Ministère de l'Environnement de l'Ontario

l'AOE ont enregistré moins de dérivations, de débordements et de rejets excédentaires en moyenne que les 296 installations exploitées par d'autres acteurs de l'industrie.

Nous avons choisi quelques types d'incidents tels que les dérivations et les rejets excédentaires et assuré un suivi auprès des gestionnaires des installations pour qu'ils nous en expliquent la cause, comme le montre la Figure 4. Les gestionnaires ont cité les raisons suivantes :

- De nombreuses dérivations sont causées par les précipitations. Certaines municipalités ont encore des systèmes qui collectent à la fois les eaux d'égout et les eaux de pluie et qui acheminent le tout vers une usine de traitement des eaux usées. En période de tempête ou de fonte des neiges, la quantité d'eau qui entre dans l'usine peut dépasser sa capacité de traitement et obliger le personnel à contourner certains processus pour éviter d'endommager l'installation et les biens de la population (par exemple, lorsque le reflux des eaux d'égout cause l'inondation des sous-sols). L'eau est alors rejetée dans l'environnement sans avoir été traitée ou après un traitement partiel. Lorsqu'il y a des canalisations distinctes pour les eaux d'orage et les eaux d'égout, les eaux d'orage vont directement au milieu récepteur et seules les eaux d'égout se rendent jusqu'à l'usine de traitement.
- Nous avons été informés que les infractions étaient souvent attribuables à l'âge des installations. Selon les gestionnaires de l'exploitation, environ le tiers des installations dont l'âge avait été cité comme étant la cause du problème avaient récemment été modernisées ou étaient en voie de modernisation. Il n'était pas prévu de moderniser les autres installations dans un proche avenir. Les gestionnaires ont toutefois produit des documents indiquant qu'ils avaient avisé les propriétaires de l'état des installations.

Nous avons été informés que le manque de fonds était la principale raison pour laquelle les systèmes de captage et les installations vieillissantes n'avaient pas été modernisés. Dans de nombreux cas, ces systèmes desservent de petites municipalités qui n'ont pas les moyens de construire un nouveau système ou une nouvelle installation ou de moderniser l'infrastructure existante. Il pourrait alors être nécessaire d'obtenir des prêts ou des fonds d'infrastructure pour financer les grands projets de ce genre.

Figure 4 : Raisons citées pour justifier les infractions
Source des données : AOE

Raison citée	% des infractions
canalisations communes pour les eaux d'orage et les eaux d'égout	45
âge de l'installation	35
erreurs soupçonnées de saisie des données	10
autres	10

Analyse et dispersion des biosolides

Le réseau d'assainissement produit des eaux usées traitées — qui sont déversées dans des cours d'eau situés à proximité — et des biosolides d'égouts. Les biosolides d'égouts sont éliminés dans des décharges ou des incinérateurs, ou ils subissent un traitement supplémentaire en vue de leur transformation en engrais à épandre sur des terres agricoles. L'épandage des biosolides est régi par la *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs*, qui relève de la province. C'est au propriétaire de l'installation de traitement des eaux usées ou à l'organisme d'exploitation (AOE) qu'il incombe de disposer de façon sécuritaire et adéquate des déchets générés par son installation.

Les biosolides font de bons engrais, mais ils contiennent des colibacilles fécaux et d'autres bactéries. C'est pourquoi ils peuvent être épandus seulement en quantités déterminées sur des terres agricoles faisant l'objet d'un certificat d'autorisation délivré par le Ministère. L'épandage de biosolides en quantité excédentaire pourrait causer de graves dommages à l'environnement par la contamination

des eaux souterraines et le ruissellement dans les lacs et les rivières situés à proximité. Les lignes directrices du Ministère exigent des exploitants des usines de traitement des eaux d'égout qu'ils tiennent des registres indiquant la quantité de biosolides épandue sur chaque terrain. Afin de prévenir les dommages à l'environnement, il faut soumettre les biosolides destinés à être épandus à des analyses servant à détecter la présence de 11 substances, dont l'arsenic, le plomb et le mercure. Il faudrait prélever et analyser des échantillons deux fois par mois durant l'épandage et les deux mois qui précèdent.

Nous avons examiné le traitement des biosolides dans un échantillon d'installations exploitées par l'AOE. Nous avons constaté que toutes les terres agricoles sur lesquelles les biosolides étaient épandus faisaient l'objet d'un certificat d'autorisation délivré par le Ministère, que la fréquence de l'échantillonnage était appropriée, et que le contenu en métal ne dépassait pas les limites acceptables. Les registres de transport des biosolides étaient toutefois incomplets pour plusieurs des installations examinées. Par exemple, certains registres quotidiens étaient introuvables, les registres de transport n'avaient pas tous été signés, et il n'y avait pas assez d'information pour déterminer si la quantité de biosolides épandue sur chaque champ respectait les limites spécifiées dans le certificat d'autorisation.

RECOMMANDATION 2

Pour aider à protéger l'environnement contre les effets des eaux usées et des biosolides non traités ou partiellement traités, l'AOE doit :

- identifier la cause de tous les cas de rejets excédentaires, de dérivation et de débordement afin de déterminer les mesures opérationnelles à prendre pour réduire ces incidents;
- présenter des rapports périodiques au comité de la haute direction et au conseil d'administration sur les détails des incidents et les mesures que l'AOE pourrait prendre pour aider à corriger les problèmes;
- élaborer des politiques et procédures standard pour que la quantité de biosolides produite par ses installations soit consignée avec exactitude et que les limites d'épandage spécifiées dans les certificats d'autorisation soient respectées.

[illegible]

L'AOE accepte la recommandation du vérificateur général. Elle accorde de l'importance à son rôle d'exploitant des réseaux d'eaux usées, et sa stratégie d'exploitation et d'entretien se fonde sur son excellente compréhension de la conception des installations et son appréciation des menaces et défis opérationnels susceptibles de découler des conditions ou circonstances environnementales qui évoluent avec le temps. L'AOE travaille en collaboration avec le propriétaire et rend compte des dérivations et des dépassements opérationnels à l'organisme de réglementation, particulièrement lorsque l'infrastructure est en cause. Elle a mis en place des procédures d'exploitation des réseaux d'eaux usées qui aident à assurer la conformité aux exigences énoncées dans les règlements, les lignes directrices et les certificats d'autorisation et qui prévoient des processus de dérivation et de rejet.

L'AOE continue de faire des progrès dans la mise en œuvre du nouveau cadre de réglementation pour la gestion des éléments nutritifs. Elle s'emploie, en partenariat avec les municipalités clientes, à élaborer des stratégies de gestion des biosolides produits par les usines de traitement des eaux usées de taille petite ou moyenne, et à améliorer les outils de surveillance, la formation et les procédures en vigueur pour s'assurer que les limites d'épandage des biosolides sont respectées.

SURVEILLANCE ET CONFORMITÉ DES INSTALLATIONS

Examens d'évaluation des installations

À l'interne, l'AOE surveille la conformité aux exigences réglementaires et autres en procédant à des examens d'évaluation des installations (EEI). Ces auto-évaluations annuelles sont effectuées par le gestionnaire de l'exploitation ou le responsable désigné, généralement le technicien en conformité, de chaque installation. Les EEI visent à cerner les préoccupations et les améliorations possibles aux installations exploitées par l'AOE. Lorsqu'une défaillance est identifiée, les mesures à prendre pour régler le problème sont consignées. La Figure 5 présente des statistiques sur les EEI des quatre dernières années.

Chaque année, environ 2 000 mesures sont proposées pour corriger les problèmes cernés lors des examens. Bien que de nombreux examens puissent avoir été effectués vers la fin de l'année 2007, à la mi-mars 2008, le système de gestion de l'AOE indiquait que 1 471, ou 68 %, des problèmes signalés en 2007 n'avaient pas encore été réglés. Comme la majorité de ces problèmes restaient en suspens au moment de notre vérification, nous avons examiné les résultats de 2006 plus en détail et constaté qu'il fallait sept mois en moyenne pour régler le problème à compter de la date de notification.

Selon les statistiques annuelles de l'AOE, les défaillances les plus courantes en 2007 concernaient la santé et la sécurité, la planification d'urgence et les matières dangereuses. Des défaillances ont également été repérées dans l'inspection et la mise à l'essai du matériel, la mesure du dosage chimique et la réglementation des réseaux d'eau potable. Les mesures requises sont classées par ordre de priorité, mais les statistiques annuelles n'indiquent pas la gravité des préoccupations. Il est donc difficile de savoir si la défaillance présente un risque pour la santé publique ou s'il s'agit d'une question administrative telle que des documents manquants. Sans cette information, il est difficile pour la haute direction d'évaluer le rendement de l'installation et de déterminer si les problèmes, particulièrement les plus graves, sont corrigés dans un délai raisonnable. Par exemple, un délai de sept mois pourrait être acceptable pour un problème mineur, mais pas pour un problème grave.

Figure 5 : Examens d'évaluation des installations, 2004–2007

Source des données : AOE

	2004	2005	2006	2007
évaluations terminées	426	420	410	403
problèmes cernés	2 411	1 721	2 095	2 173
problèmes consignés comme ayant été réglés	2 411	1 721	2 095	702
problèmes en souffrance	0	0	0	1 471
% de problèmes non réglés	**0**	**0**	**0**	**68**

Nota : données en date de mars 2008

Afin de déterminer si les mêmes installations connaissaient des problèmes semblables année après année, nous avons prélevé un échantillon d'installations qui avaient fait l'objet d'une vérification plus approfondie en 2006 ou 2007 et comparé ces résultats à ceux des EEI des cinq dernières années. Dans la plupart des installations examinées, environ le quart des problèmes de non-conformité avaient déjà été signalés dans le passé. Il a toutefois été impossible de déterminer si les problèmes avaient refait surface après avoir été corrigés ou s'ils avaient simplement persisté jusqu'à l'examen de l'année suivante. Quoi qu'il en soit, la tendance donne à penser qu'il faut s'efforcer davantage de repérer et de corriger les problèmes récurrents au niveau de chaque installation. C'est une autre raison pour laquelle nous sommes d'avis qu'un rapport sommaire au comité de la haute direction et au conseil d'administration serait utile.

Vérifications de la conformité par l'AOE

Les vérifications de la conformité, qui portent sur les mêmes aspects que les EEI mais qui sont plus détaillées, sont effectuées sur un échantillon d'ins-

tallations par le personnel de la Division du risque, de la conformité et de la formation de l'AOE. C'est aux gestionnaires locaux et régionaux qu'il incombe de corriger, dans les délais prescrits, les problèmes cernés par les vérifications. La Figure 6 montre le nombre et l'état des vérifications de la conformité effectuées au cours des quatre dernières années.

Bien qu'il s'agisse d'un bon processus d'assurance de la qualité, nous avons remarqué que plus de 90 % des défaillances consignées en 2007 n'avaient pas encore été réglées en mars 2008. Par ailleurs, un nombre substantiel de problèmes signalés dans les années antérieures restaient en souffrance. Bien que les gestionnaires régionaux nous aient informés qu'ils passaient régulièrement en revue les rapports de suivi des vérifications de la conformité, le nombre de problèmes en souffrance inscrits dans le système semble indiquer qu'une surveillance et un suivi plus étroits sont requis pour s'assurer que les problèmes sont corrigés.

L'AOE a établi une méthodologie de sélection des installations à soumettre à des vérifications de la conformité. Conformément à la politique de l'AOE, la moitié des sélections sont faites par les gestionnaires régionaux avec l'aide d'une matrice de risques qui tient compte de facteurs tels que le nombre de personnes servies par une installation et ses antécédents de conformité. La matrice de risques doit être remplie et documentée pour chacune des installations, et celles qui obtiennent les plus hautes notes doivent être sélectionnées pour vérification. L'autre moitié est choisie par le directeur de la Division du risque, de la conformité et de la formation avec l'aide du siège social. Les sélections doivent être justifiées. Les facteurs pris en considération comprennent habituellement les changements de personnel et l'âge de l'installation. Nous avons examiné le processus de sélection suivi en 2006 et 2007 et constaté ce qui suit :

- Le nombre d'installations sélectionnées pour vérification, au total ou dans chaque région, n'était pas étayé par des documents justificatifs. Le nombre total de vérifications est passé de 29 en 2004 à neuf en 2007. L'AOE nous a dit que le nombre de vérifications de la conformité dépendait des ressources disponibles et qu'en 2007, le personnel de vérification de la conformité avait fait beaucoup de travail dans d'autres domaines. Or, le nombre de vérifications effectuées en 2007 pourrait ne pas être assez élevé pour assurer l'efficacité du processus.
- Les exigences relatives aux évaluations par matrice de risques n'ont pas été respectées. Elles ont été effectuées par seulement une des cinq régions en 2006 et par deux régions en 2007. Lorsque la matrice de risques était remplie, les notes n'étaient pas toujours attribuées conformément à la méthode établie, et les installations évaluées comme présentant les plus grands risques n'étaient pas toujours sélectionnées pour vérification. Dans une région par exemple, 33 installations avaient obtenu une note plus élevée qu'une installation sélectionnée pour vérification. Le dossier ne contenait aucun document expliquant pourquoi cette installation avait été choisie de préférence à celles qui avaient été jugées comme présentant de plus grands risques.
- Les délais fixés à l'origine pour corriger les problèmes détectés durant les vérifications de la conformité ne sont pas respectés. Comme 94 % des problèmes notés dans les vérifications de 2007 n'avaient pas encore réglés au moment de notre vérification, nous avons examiné les résultats de 2006. Le délai de résolution moyen était de quatre mois. Nous

Figure 6 : Vérifications de la conformité, 2004-2007

Source des données : AOE

	2004	2005	2006	2007
Vérifications	**29**	**26**	**21**	**9**
Problèmes cernés	**664**	**343**	**221**	**85**
problèmes réglés	578	254	158	5
problèmes en souffrance	86	89	63	80
% de problèmes non réglés	**13**	**26**	**29**	**94**

Nota : données en date de mars 2008

avons cependant remarqué que, dans les cas où les problèmes signalés dans les vérifications de conformité de 2006 avaient été corrigés, cela avait pris huit mois en moyenne.

Inspections par le Ministère

Le ministère de l'Environnement inspecte les réseaux d'eau potable chaque année et les réseaux d'eaux usées tous les trois ans. Les inspecteurs suivent un protocole standard pour vérifier si l'installation se conforme aux lois applicables. L'inspecteur du Ministère visite l'installation et évalue l'efficacité du traitement, vérifie les procédures de surveillance du système, prélève un nombre limité d'échantillons d'eau, vérifie l'accréditation du personnel, et évalue les pratiques opérationnelles globales. Il présente ensuite un rapport d'inspection qui peut mener à la prise d'arrêtés d'agent provincial pour les problèmes importants de non-conformité ou un rapport décrivant les mesures requises pour les défaillances moins graves. L'arrêté d'agent provincial peut indiquer plus d'un problème de conformité. La Figure 7 présente des statistiques sur les inspections par le Ministère des installations exploitées par l'AOE. Comme une partie du système pourrait ne pas relever de la responsabilité de l'AOE (par exemple, lorsque l'AOE administre l'installation de traitement mais non le système de distribution), seuls les résultats dont l'AOE est exclusivement ou conjointement responsable sont inclus.

Dans l'ensemble, un nombre significatif de problèmes de non-conformité nécessitant une intervention a été relevé aux installations exploitées par l'AOE. Des problèmes de non-conformité ont été détectés dans plus de la moitié des installations inspectées. Sur une note plus positive, il y a eu ces quatre dernières années une baisse générale des problèmes les plus graves, qui donnent lieu à la prise d'arrêtés d'agent provincial. Bien que l'AOE ait fait des progrès dans la réduction des problèmes les plus graves, les installations exploitées par l'AOE ont reçu plus de la moitié des arrêtés, comme le montre la Figure 8.

Lors de notre analyse du temps pris pour régler les problèmes de non-conformité identifiés dans les rapports d'inspection du Ministère pour un échantillon d'inspections effectuées en 2006 et 2007, nous avons constaté que, dans le cas des questions relevant de la responsabilité exclusive de l'exploitant, seulement environ la moitié avait été réglée dans les délais fixés par le Ministère. Il fallait en moyenne plus de trois mois pour corriger les problèmes à compter de la date de réception du rapport d'inspection par l'AOE et, au moment de notre vérification, certaines des mesures recommandées à la suite des inspections de 2006 n'avaient pas encore été prises.

L'AOE entre les données des rapports d'inspection du Ministère dans son système de gestion de l'information sur la conformité, mais ces rapports n'indiquent pas toujours quel article de la loi ou du règlement a été enfreint. C'est pourquoi le

Figure 7 : Inspections des installations d'eau potable et d'eaux usées, 2004-2007

Source des données : AOE

Année civile	Nombre d'inspections par le Ministère	Nombre d'infractions notées dans les arrêtés d'agent provincial	Nombre d'infractions additionnelles notées dans les rapports d'inspection du Ministère	Nombre total d'infractions
2004	259	125	94	219
2005	206	72	289	361
2006	211	25	323	348
2007*	192	27	260	287

* ne comprend pas les résultats de 10 inspections effectuées durant l'année parce que l'AOE n'avait pas encore reçu les rapports d'inspection

personnel de l'AOE interprète les rapports d'inspection et résume lui-même les problèmes, ce qui a obligé l'AOE à définir ses propres catégories pour le classement des problèmes de non-conformité. Cependant, nous avons constaté que les catégories étaient souvent trop vastes pour fournir des renseignements sur le type et la gravité des problèmes qui pourraient aider la haute direction à surveiller la conformité et à s'assurer que le personnel de l'installation corrige les déficiences en temps opportun.

RECOMMANDATION 3

Pour aider à assurer la conformité aux exigences liées à l'environnement, la santé et la sécurité ainsi que le règlement rapide des problèmes importants et récurrents identifiés, l'AOE doit :

- examiner son processus de vérification de la conformité pour s'assurer qu'un nombre suffisant d'installations est sélectionné pour vérification, et que les installations évaluées comme présentant le plus grand risque sont sélectionnées ou que le choix de toute autre installation est justifié;
- classer et/ou consigner les défaillances repérées lors des examens d'évaluation des installations, des vérifications de la conformité et des inspections du Ministère par type et par ordre d'importance pour que les problèmes les plus graves soient réglés dans les meilleurs délais;
- déterminer la cause des problèmes récurrents et envisager les moyens à prendre, par exemple une formation complémentaire du personnel, pour empêcher qu'ils se produisent de nouveau;
- préparer, à l'intention de la haute direction et du conseil d'administration, des rapports périodiques indiquant la fréquence, le type et la gravité des problèmes cernés ainsi que les mesures correctives prises à ce jour.

Figure 8 : Arrêtés d'agent provincial visant les installations exploitées par l'AOE et toutes les autres installations, exercice 2006-2007

Source des données : Ministère de l'Environnement

	Installations exploitées par l'AOE	Autres installations
Nombre d'inspections effectuées	238	669
Nombre d'arrêtés d'agent provincial	21	17
% d'inspections effectuées	26,2	73,8
% d'arrêtés d'agent provincial	55,3	44,7

RÉPONSE DE L'AOE

L'AOE remercie le vérificateur général pour ses commentaires concernant les examens d'évaluation des installations (un programme proactif volontaire), les vérifications de la conformité et les inspections du Ministère. Pour accroître la valeur de ces programmes, elle a introduit une approche plus rigoureuse axée sur les risques pour choisir les installations à soumettre à des vérifications de la conformité et s'assurer que les problèmes cernés dans les vérifications sont corrigés en temps opportun.

L'AOE continuera de travailler avec les municipalités clientes à prioriser les problèmes de non-conformité cernés et à les régler en temps opportun, à déterminer la cause des problèmes récurrents, et à élaborer les plans d'intervention nécessaires. Les rapports à la haute direction et au conseil d'administration ont été améliorés de façon à fournir plus de détails sur la fréquence, le type et la gravité des problèmes cernés et les mesures correctives prises à ce jour.

ENTRETIEN ET RÉPARATION DES INSTALLATIONS

Beaucoup des 500 installations d'eau potable et d'eaux usées exploitées par l'AOE ont déjà appartenu au ministère de l'Environnement puis à l'AOE. En 1997, la province a cédé le titre de propriété aux municipalités. Certaines de ces installations devaient subir d'importants travaux de modernisation en raison de leur âge, tandis que d'autres avaient besoin de réparations nécessitant des investissements considérables. Comme la surveillance continue de l'eau potable et des eaux usées est automatisée en grande partie, il importe d'assurer un entretien adéquat des installations et du matériel pour que les relevés des instruments de mesure soient exacts et que les exploitants soient avisés des problèmes potentiels liés à la qualité de l'eau. L'absence d'entretien adéquat risque de compromettre la qualité de l'eau. La municipalité et l'AOE pourraient toutes deux être tenues responsables des coûts humains associés à ces incidents ou des dommages causés à l'environnement.

Les contrats types conclus avec les clients obligent l'AOE à consigner les résultats insatisfaisants des analyses d'eau potable, la fréquence des pannes et le coût des réparations. Les données sur les principales pièces d'équipement sont entrées dans les systèmes de gestion de l'entretien de l'AOE. Des calendriers ou des ordres de travail sont préparés chaque mois pour chaque pièce d'équipement inscrite dans le système par chaque installation. Ces calendriers sont remis aux exploitants concernés, qui doivent procéder à des contrôles d'entretien préventif mensuels. Ces contrôles sont nécessaires pour démontrer que le matériel a été entretenu conformément aux normes du fabricant.

Nous avons examiné un échantillon d'ordres de travaux d'entretien et constaté que, dans bien des cas, le matériel n'était pas entretenu conformément aux exigences. En particulier :

- Seulement le tiers des ordres de travaux d'entretien examinés contenait des preuves que le travail d'entretien préventif avait été accompli comme prévu. Dans les autres cas, l'entretien avait été effectué en retard ou, pour au moins un mois de l'année, rien n'indiquait qu'il avait été fait. Par exemple, il n'y avait aucune preuve qu'une lumière ultraviolette utilisée pour désinfecter les eaux usées avait été testée pour neuf des 12 mois de 2007. Nous avons appris que les exploitants pouvaient procéder à des travaux d'entretien, les enregistrer manuellement, puis les entrer dans le système à une date ultérieure. Cela empêche toutefois la direction de vérifier si les travaux requis ont été exécutés en temps opportun.
- D'après les données du système d'entretien pour 2007, un bureau satellite avait plus de 1 100 ordres de travail incomplets et 130 ordres en souffrance. Trois des 538 installations exploitées par l'AOE comptaient pour plus de la moitié des ordres de travail retournés incomplets. Nous avons été informés que certains ordres de travail pouvaient ne pas s'appliquer mais que le personnel était incapable de les supprimer du système. Le cas échéant, la direction doit assurer un suivi afin de déterminer la cause du grand nombre d'ordres de travail en souffrance et de rectifier la situation.
- Nous avons trouvé des cas dans lesquels deux ou plusieurs ordres de travaux d'entretien mensuels avaient été signés au cours du même mois pour la même pièce d'équipement. Par exemple, les ordres de travaux d'entretien visant un système d'alarme pour les mois de mars à septembre avaient tous été signés en octobre. Dans une autre installation, l'exploitant nous a dit qu'il procédait à un contrôle visuel quotidien et qu'il signait parfois les ordres de travail pour plusieurs mois au même moment par manque de temps. Ceci ne garantit en rien que les travaux d'entretien requis ont été effectués.
- Le système de gestion de l'entretien pour une région donnée ne précise pas les pièces d'équipement entretenues. En conséquence, l'ordre

de travail d'entretien préventif énumère les zones de l'installation à vérifier. Ceci ne garantit en rien que tout le matériel qui se trouve dans la zone est entretenu conformément aux exigences.

- Les réparations apportées au matériel sont consignées dans des ordres de travail correctifs. Dix installations comptaient pour la moitié des ordres de travail correctifs émis en 2007. Nous avons été informés que le grand nombre de réparations requises faisait suite à des pannes principalement attribuables à l'âge et à la conception inadéquate des installations. Nous avons remarqué que 10 % des ordres de travail correctifs émis en 2007 n'indiquaient pas le numéro d'unité utilisé pour identifier l'installation. Sans cette information, l'AOE ne peut pas faire une analyse complète afin de repérer les installations qui pourraient avoir besoin de vastes travaux de modernisation.

Nous avons également relevé un certain nombre de pratiques exemplaires adoptées par différents bureaux satellites pour s'assurer que les ordres de travail sont exécutés : par exemple, un bureau satellite avait une politique spécifiant que tous les ordres de travail doivent être exécutés et retournés avant le 10 du mois, et un autre offrait une séance de formation spéciale aux exploitants pour souligner l'importance d'exécuter les ordres de travail et les procédures à suivre à cette fin.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les installations et le matériel sont maintenus en bon état de marche, l'AOE doit mettre au point un processus d'assurance de la qualité pour vérifier périodiquement que les travaux d'entretien prévus sont effectués et consignés au besoin.

RÉPONSE DE L'AOE

Nous remercions le vérificateur général pour ses commentaires concernant les lacunes dans la documentation des travaux d'entretien effectués par notre personnel. Nous avons apporté des améliorations aux rapports sur les ordres de travail en souffrance. Ces rapports servent à appuyer le comité des opérations et les décisions prises par le comité de la haute direction et à s'assurer que les activités d'entretien des bureaux satellites répondent aux buts et objectifs fixés. À cet égard, le système de gestion du travail de l'AOE évolue constamment au fur et à mesure que de nouvelles exigences législatives ou réglementaires sont introduites.

Pour améliorer davantage le suivi des travaux d'entretien, nous examinerons chaque ordre de travail afin d'en déterminer l'applicabilité selon une approche axée sur les risques et d'annuler ceux qui ne s'appliquent pas à l'installation particulière.

ACCRÉDITATION, DÉLIVRANCE DE PERMIS ET FORMATION DU PERSONNEL

Accréditation du personnel et délivrance de permis

Les exigences en matière d'accréditation et de délivrance des permis énoncées dans les règlements pris en application de la *Loi sur la salubrité de l'eau potable* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* aident à s'assurer que les installations sont exploitées par un personnel possédant les connaissances et l'expérience nécessaires. Les exploitants des réseaux d'eau potable doivent être accrédités, tandis que les exploitants des réseaux d'eaux usées doivent détenir un permis. Les exploitants doivent renouveler leur accréditation et/ou permis tous les trois ans.

Chaque type et niveau de sous-système a sa propre accréditation ou son propre permis. Il y a généralement deux types de sous-systèmes d'eau potable : les usines de traitement et les réseaux de distribution; et deux types de sous-systèmes d'eaux usées : les usines de traitement et les systèmes de

captage. Chaque type de sous-système est classé sur une échelle de un à quatre, quatre correspondant au niveau le plus élevé, selon la complexité opérationnelle et la population desservie. Les exploitants doivent généralement détenir plus d'un type d'accréditation et/ou de permis, car ils travaillent habituellement dans des installations de type et de niveau différents.

Nous avons vérifié si les exploitants des installations détenaient des accréditations ou des permis valides pour le type et le niveau des installations en question. L'AOE tenait une liste des exploitants et des accréditations et permis détenus, mais cette liste ne précisait pas toutes les installations exploitées. Nous avons donc examiné les permis et les accréditations dans les quatre régions visitées, qui exploitaient 90 installations et comptaient un total de 112 exploitants, afin de déterminer si tous les exploitants détenaient le type et le niveau d'accréditation et/ou de permis correspondant aux installations exploitées. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- D'après les renseignements figurant sur la liste, plus de 10 % des exploitants travaillant dans les installations mêmes ne détenaient pas l'accréditation ou le permis correspondant au type de sous-système exploité. Par exemple, quatre exploitants qui travaillaient dans une usine de traitement de l'eau potable étaient inscrits comme détenant une accréditation échue pour ce genre d'installation. Bien qu'on nous ait ensuite fourni des preuves que ces exploitants détenaient des accréditations valides, dans d'autres cas, les employés en question étaient affectés à des fonctions non opérationnelles, ce qui ne constitue pas une utilisation très productive du personnel.
- L'AOE a fait remarquer qu'il était difficile de trouver des exploitants possédant les qualités requises et que ceux-ci se contentaient souvent d'obtenir le niveau minimum requis d'accréditation ou de permis (de un à quatre). L'AOE vient d'ajuster sa structure de rémunération de façon à encourager les exploitants à se perfectionner en offrant des salaires plus élevés (de 10 à 50 cents de plus par heure) pour les niveaux d'accréditation plus élevés. Cette stratégie a fait monter le niveau moyen des accréditations et/ou permis détenus par le personnel. Il pourrait être nécessaire de prévoir une rémunération additionnelle ou d'autres incitatifs pour maintenir cette tendance.
- Les règlements exigent qu'au moins un exploitant détienne une accréditation et/ou un permis de même niveau (un à quatre) que l'installation. Pour se conformer aux règlements, chaque installation doit désigner un exploitant responsable en chef (ERC) qui détient le niveau approprié d'accréditation et/ou de permis. Nous avons trouvé des cas dans lesquels l'ERC désigné n'était pas nécessairement le meilleur choix. Par exemple, dans un bureau satellite avec deux réseaux de distribution de niveau trois, un employé d'un autre bureau détenant une accréditation de niveau trois a été désigné ERC. L'ERC peut travailler hors site, mais il doit être en mesure d'intervenir immédiatement et efficacement en cas d'urgence. Il pourrait être difficile pour cet ERC de s'acquitter de ses fonctions en cas d'urgence, d'autant plus que cette personne travaillait dans un bureau situé à deux heures de route, qu'elle n'était pas tenue de visiter les installations, et qu'elle ne recevait aucun rapport à leur sujet.

Formation du personnel

Tous les exploitants d'installations d'eau potable et d'eaux usées doivent suivre un minimum d'heures de formation chaque année pour satisfaire aux exigences réglementaires. Que ce soit aux termes d'une entente avec les propriétaires des réseaux ou d'un règlement, l'AOE doit s'assurer que chaque exploitant suit le nombre prescrit d'heures de formation. Pour que leur accréditation soit renouvelée, les exploitants des réseaux d'eau potable doivent

suivre en moyenne de 20 à 50 heures de formation par année sur une période de trois ans, selon la complexité des systèmes exploités. Les exploitants des réseaux d'eaux usées, quant à eux, doivent suivre 40 heures de formation par année, quels que soient le type ou la catégorie de permis détenu.

Le règlement ne spécifie pas le genre de formation requise pour les exploitants des réseaux d'eaux usées, mais les exploitants des réseaux d'eau potable doivent suivre un nombre minimum d'heures de formation approuvée concernant l'eau potable et peuvent accumuler des heures de formation en cours d'emploi dans des domaines tels que la démonstration du matériel et la formation en matière de sécurité. Les exigences de l'Ontario à cet égard sont moins rigoureuses que celles de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, qui spécifient le nombre d'heures de formation pour les exploitants des réseaux d'eau potable et d'eaux usées et stipulent que ceux-ci doivent avoir suivi la formation requise avant que leur accréditation ou permis soit renouvelé.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le système d'information de gestion dont disposait la haute direction pour vérifier si les exploitants détenteurs d'une accréditation ou d'un permis avaient accumulé les heures de formation requise était inadéquat. En particulier :

- Le système produit un rapport par région qui indique le nombre d'employés qui n'ont pas accumulé 40 heures de formation. (En 2007, 22 % des employés opérationnels de l'AOE n'avaient pas suivi 40 heures de formation.) Ce rapport ne permet pas d'assurer une surveillance adéquate, car il ne tient pas compte du fait que les exploitants des réseaux d'eau potable doivent suivre entre 20 et 50 heures de formation, selon leur accréditation, et que les heures doivent être accumulées sur une période de trois ans. De plus, le système enregistre toutes les heures de formation déclarées et ne distingue pas les heures qui comptent aux fins de l'accréditation ou du permis.
- Nous avons constaté que la surveillance, par la direction, des heures de formation encourageait le personnel à poursuivre leur formation. Dans un bureau satellite où nous avons trouvé des preuves que les heures de formation faisaient l'objet d'un suivi adéquat, environ 80 % des exploitants avaient suivi un nombre suffisant d'heures de formation en 2007 et étaient en voie d'accumuler le total exigé pour renouveler leur accréditation et/ou permis. Dans un autre bureau satellite où nous n'avons trouvé aucune preuve de suivi par le personnel, les exploitants ne recevaient pas une formation régulière et pourraient donc avoir à accumuler un nombre exceptionnellement élevé d'heures de formation au cours de la troisième année pour renouveler leur accréditation et/ou permis. Les exigences en matière de formation visent d'ailleurs à encourager le perfectionnement continu des exploitants.
- À quelques exceptions près, les données de formation aux trois bureaux satellites visités étaient entrées correctement dans le système. Cependant, les pratiques suivies pour remplir les registres et entrer l'information variaient beaucoup. Dans un bureau satellite, toutes les données de formation pour l'échantillon prélevé étaient étayées par des registres signés par l'exploitant et le gestionnaire. Dans un autre bureau, de nombreux registres de formation étaient introuvables. Dans le troisième bureau satellite, des registres de formation étaient préparés seulement pour les cours offerts à l'interne.

RECOMMANDATION 5

Pour aider à s'assurer que les employés possèdent la formation et l'expérience nécessaires pour conserver leurs accréditations et permis, l'AOE doit :

- **inclure dans la liste des exploitants et des accréditations et/ou permis détenus le**

niveau et le type d'installations exploitées pour permettre à la direction de vérifier si les exploitants détiennent le type d'accréditation et/ou de permis approprié;

- envisager des incitatifs additionnels afin d'encourager les exploitants à se perfectionner au moins jusqu'au niveau des installations où ils travaillent;
- s'assurer que seuls les membres du personnel qui peuvent intervenir immédiatement et efficacement en cas d'urgence sont désignés exploitants responsables en chef, conformément aux exigences réglementaires;
- évaluer les pratiques exemplaires à l'échelle de l'organisation afin d'aider à élaborer des politiques et procédures générales d'établissement, d'approbation et de stockage des registres de formation, ainsi que des procédures pour s'assurer que le personnel accumule progressivement les heures de formation requise.

RÉPONSE DE L'AOE

L'AOE a pris note des recommandations formulées par le vérificateur général dans cette section. Elle se conforme rigoureusement à toutes les exigences réglementaires établies par le gouvernement de l'Ontario en ce qui concerne la formation, l'accréditation et la désignation de l'exploitant responsable en chef (ERC). L'exploitant qui ne satisferait pas à ces exigences serait suspendu de ses fonctions opérationnelles à court terme jusqu'à ce que la situation soit réglée.

L'AOE a modifié sa base de données sur la formation pour que les rapports indiquent les permis renouvelés en temps opportun et pour mieux aider les gestionnaires à surveiller la formation du personnel et la délivrance des accréditations ou permis et à s'assurer que les exploitants se conforment aux exigences révisées en matière de formation.

GÉNÉRATION DE REVENUS

Recouvrement intégral des coûts

Selon la *Loi sur le plan d'investissement*, qui portait création de l'AOE, une des raisons d'être de l'Agence est de fournir des services d'eau et d'égout contre recouvrement des coûts. Selon son rapport annuel 2007, lorsque ses revenus de financement sont combinés à ses pertes d'exploitation, l'AOE atteint son objectif de recouvrement intégral des coûts. Or, une analyse des résultats financiers montre que si l'AOE a enregistré des revenus de 10,6 millions de dollars au cours des dix dernières années, elle a aussi affiché une perte opérationnelle pour huit des dix dernières années. En fait, l'AOE a subventionné ses clients pour plus de 50 millions de dollars au cours des dix dernières années. Comme le montre la Figure 9, tout revenu net global est principalement attribuable aux intérêts créditeurs provenant des activités de financement.

Au 31 décembre 2007, les activités de financement de l'AOE consistaient en 47 prêts à long terme à 29 clients différents, pour un principal totalisant environ 150 millions de dollars. Beaucoup de ces prêts avaient été accordés par le Ministère puis légués à l'AOE au moment de sa création en 1995. L'AOE a toutefois cessé d'octroyer des prêts en 2003, lorsque l'Office ontarien de financement de l'infrastructure économique des municipalités a commencé à consentir des prêts à faible taux d'intérêt pour aider les municipalités à financer leur infrastructure. Nous avons passé en revue les paiements d'intérêt sur ces prêts et constaté qu'à une exception près, les paiements étaient versés une fois par mois comme prévu. Dans le cas de l'exception mentionnée, l'AOE a prévu une provision pour pertes sur prêts, comme il est noté à la Figure 9.

Bien que l'AOE ait connu une perte d'exploitation au cours des huit dernières années, le montant de la perte a tendance à diminuer graduellement. Au cours des cinq dernières années par exemple, les charges de l'AOE ont augmenté de seulement 2,8 % par an, en moyenne, et l'AOE a graduellement réduit son déficit d'exploitation, qui est passé

Figure 9 : Résumé des revenus sur dix ans (en milliers de dollars)

Source des données : AOE

Année civile	Revenu (Perte) d'exploitation	Revenu global provenant des activités de financement	Autres produits (charges) ponctuels	Autres revenus (pertes) nets
1998	3 060	14 073	(2 016)	15 117
1999	2 767	11 416	(3 743)	10 440
2000	(11 377)	11 201	(550)	(726)
2001	(10 035)	8 951	(740)	(1 824)
2002	(9 972)	6 616	(20)	(3 376)
2003	(9 463)	7 404	(7)	(2 066)
2004	(5 574)	6 532	900	1 858
2005	(6 867)	7 046	(18 627)*	(18 448)
2006	(3 809)	6 993	(50)	3 134
2007	(1 253)	7 865	(55)	6 557
Total	**(12 523)**	**88 097**	**(24 988)**	**10 666**

* provision pour pertes sur son portefeuille de prêts

de 9,5 à 1,3 million de dollars. Si cette tendance se maintient, l'AOE pourrait atteindre son objectif de recouvrement intégral des coûts en 2008. Pour ce faire, l'AOE devra accroître ses revenus et/ou réduire ses coûts. L'exploitation des installations et les immobilisations facturées connexes comptent pour 98 % des revenus d'exploitation de l'AOE, comme le montre la Figure 10.

L'AOE a eu du mal à accroître ses revenus d'exploitation en passant de nouveaux contrats de services avec des municipalités. Selon le plan d'activités 2008–2010 de l'AOE, la plupart des municipalités de l'Ontario qui exploitent leurs propres réseaux d'eau potable n'ont pas envie d'explorer d'autres options. Les clients existants, quant à eux, cherchent à réduire leurs coûts et lancent des appels d'offres concurrentiels ou assument eux-mêmes le contrôle direct de leurs opérations.

Au cours des cinq dernières années, l'AOE a perdu 56 contrats rapportant des revenus annuels de 10,2 millions de dollars. La plupart de ces contrats sont allés à des concurrents du secteur privé ou à des municipalités qui ont assumé la responsabilité de leurs propres installations. Durant la même période, l'AOE a conclu 88 nouveaux contrats qui génèrent des revenus annuels de 12,3 millions de dollars, pour un gain net de 2,1 millions de dollars par an. La plupart des nouveaux contrats signés en 2007 (3,4 millions de dollars) étaient liés à la prestation de services de surveillance, de soutien et de formation à des collectivités des Premières nations afin d'aider celles-ci à exploiter et à entretenir leurs systèmes de traitement de l'eau. En ce qui concerne les contrats renouvelés en 2007, 66 % ont été renégociés avec une marge plus faible, ce qui signifie que le pourcentage de revenus disponible pour couvrir les frais indirects avait baissé.

Les frais directs d'exploitation des services publics ont augmenté de 12 % en cinq ans. Comme le montre la Figure 11, durant cette période, l'AOE a limité l'augmentation de ses dépenses à une moyenne annuelle de 2,8 %.

L'AOE ne négocie pas les taux de rémunération versés à ses employés, qui sont des fonctionnaires de l'Ontario, mais elle contrôle la taille de ses effectifs. Néanmoins, selon son plus récent plan d'activités, l'AOE aurait du mal à recruter des exploitants qui détiennent l'accréditation ou le permis approprié. Elle ne peut donc pas s'attendre à réaliser des économies sur les coûts liés au personnel d'exploitation. Pour aider à contrôler les dépenses et à réduire l'exposition à la volatilité des marchés, l'AOE a de plus en plus tendance à négo-

Figure 10 : Sources des produits d'exploitation, 2006 et 2007

Source des données : AOE

	2006		2007	
	(en milliers de dollars)	%	(en milliers de dollars)	%
exploitation des installations – contrats de base	84 345	74,8	88 480	72,3
exploitation des installations – immobilisations facturées	25 829	22,9	31 493	25,7
services de gestion de projet / d'ingénierie	2 177	1,9	1 698	1,5
formation	457	0,4	630	0,5
Total	**112 808**	**100,0**	**122 301**	**100,0**

Figure 11 : Hausse des charges d'exploitation, 2003-2007

Source des données : AOE

	2003 (en milliers de dollars)	2004 (en milliers de dollars)	2005 (en milliers de dollars)	2006 (en milliers de dollars)	2007 (en milliers de dollars)	Hausse (Baisse) globale (%)	Hausse (Baisse) annuelle moyenne (%)
salaires et avantages sociaux	44 506	47 186	48 361	49 426	50 948	14,5	3,4
autres charges d'exploitation	61 003	60 806	62 143	65 518	70 956	16,3	3,8
amortissement des immobilisations	2 095	1 783	1 739	1 673	1 650	(21,2)	(5,8)
systèmes d'exploitation électroniques	1 700	845	656	0	0	(100,0)	–
radiation des immobilisations	1 198	0	0	0	0	(100,0)	–
Total	**110 502**	**110 620**	**112 899**	**116 617**	**123 554**	**11,8**	**2,8**

cier des ententes pluriannuelles pour la prestation de fournitures telles que les produits chimiques, les services de laboratoire et les télécommunications.

En 2006, l'AOE a demandé à une société d'experts-conseils de procéder à une analyse de rentabilisation sur les moyens à prendre pour réaliser des économies. Le rapport d'analyse, connu sous le nom d'initiative de revitalisation, contenait un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour rationaliser diverses fonctions et aider à réaliser des économies annuelles de 4,2 millions de dollars à un coût ponctuel de 2,8 millions de dollars.

Les recommandations du consultant ont été présentées au conseil d'administration en septembre 2006 et leur mise en œuvre a été approuvée. Au moment de notre vérification, nous avons été informés que le projet de revitalisation avait été retardé en attendant la mise en œuvre d'un nouveau système de comptabilité financière. Selon la haute direction, l'AOE a apporté des changements à ses opérations afin de réaliser des économies. L'AOE estime que les changements apportés à sa dotation depuis 2005 lui ont permis de réaliser des économies annuelles de 1,37 million de dollars. Certaines recommandations clés restent toutefois en souffrance.

Accords d'exploitation des installations

L'AOE exploite plus de 500 installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées

pour 180 municipalités clientes, allant des petits systèmes de puits et lagunes aux grands réseaux urbains de traitement de l'eau potable et des eaux usées avec leurs systèmes de distribution et de captage. L'AOE a conclu 205 contrats avec ces clients pour la prestation de services d'exploitation, d'entretien et autres. L'AOE compte quelques grandes municipalités clientes, mais la plupart de ses contrats visent la prestation de services d'exploitation et d'entretien pour de petites municipalités rurales.

Il y a deux grands types de contrats : à prix fixe et à prix coûtant majoré. Dans un contrat à prix fixe, un prix annuel est établi pour les coûts liés à l'exploitation de l'installation, notamment pour la main-d'œuvre, les produits chimiques, les fournitures, l'assurance et l'énergie. Le prix est corrigé l'année suivante, principalement pour l'inflation, les fluctuations de débit et les changements apportés au cadre de réglementation. Dans un contrat à prix coûtant majoré, les coûts à engager pour exploiter l'installation du client sont estimés au début de l'année. Une fois les coûts réels déterminés à la fin de l'année, un ajustement est apporté et le client se voit facturer la différence ou reçoit un remboursement. Le client doit aussi payer des frais de gestion annuels pour l'exploitation et l'entretien de l'installation.

Dans un contrat à prix fixe, l'AOE assume le risque que les hausses de coût des produits chimiques, des fournitures et de la main-d'œuvre dépassent l'ajustement pour l'inflation. Dans un contrat à prix coûtant majoré, toutes les hausses de coûts sont répercutées sur le client. La plupart des contrats de l'AOE sont à prix fixe, auquel cas l'AOE assume le risque additionnel que le prix des intrants tels que la main-d'œuvre et les produits chimiques utilisés pour traiter l'eau potable augmente plus rapidement que l'indice des prix à la consommation. Les gestionnaires de l'exploitation nous ont dit que le type de contrat était généralement choisi par le client, et l'AOE menait les négociations en conséquence. La majorité des nouveaux contrats sont à prix fixe, comme l'indique la Figure 12.

Figure 12 : Utilisation des contrats à prix coûtant majoré et des contrats à prix fixe, 2003–2007

Source des données : AOE

Année de négociation du contrat	Contrats à prix coûtant majoré		Contrats à prix fixe	
	Nombre	% des contrats	Nombre	% des contrats
2003	15	21	57	79
2004	5	24	16	76
2005	15	38	24	62
2006	6	15	35	85
2007	12	37	20	63
Total	**53**	**26**	**152**	**74**

Selon la politique de l'Agence concernant la préparation des propositions de prix pour les contrats, la direction doit trouver un compromis entre le recouvrement des coûts et la nécessité de proposer un prix assez attrayant pour être choisi comme fournisseur. La politique ajoute que le prix proposé doit être justifié et étayé par des documents à l'appui.

Nous avons examiné un échantillon de propositions à prix fixe préparées en 2006 et 2007, et noté que ces propositions étaient généralement mal étayées. Même lorsqu'il y avait de la documentation, la plupart des propositions se contentaient de ventiler les coûts par type de dépense. Par exemple, on indiquait le total des dépenses liées aux salaires et aux produits chimiques sans préciser le nombre d'employés requis ou la quantité de produits chimiques qu'il était prévu d'utiliser. Des coûts indéterminés étaient même ajoutés dans certains cas.

Les propositions de prix englobent tous les coûts directs prévus plus une marge couvrant les frais indirects du siège social et des bureaux régionaux. L'AOE n'a toutefois pas fait d'analyse pour aider la direction à déterminer la marge pour frais indirects à inclure dans les prix proposés. Nous avons constaté que plus du tiers des contrats négociés prévoyaient des marges inférieures au pourcentage requis pour récupérer les frais indirects.

Nous avons analysé un échantillon de contrats afin de calculer les marges effectives et constaté que 40 % des contrats examinés généraient des marges

inférieures à celles prévues à l'origine. Nous avons même trouvé des cas dans lesquels la marge dégagée en 2007 était négative — c'est-à-dire que l'AOE n'avait pas réussi à couvrir tous les coûts directs d'exploitation. Dans un cas particulier, les coûts directs (800 000 $) dépassaient les revenus de près de 60 000 $. Il s'agissait en l'occurrence d'un contrat à prix fixe sur dix ans pour l'exploitation d'une installation de traitement de l'eau potable et des eaux usées.

Accords de gestion de projet

Les ingénieurs et gestionnaires de projet des services d'ingénierie de l'AOE s'engagent par contrat à fournir un éventail de services allant de la prestation de conseils techniques à la gestion de projets de construction de nouvelles installations. L'AOE exploite les installations d'approvisionnement en eau potable et/ou d'épuration des eaux usées pour la plupart des clients de ses services d'ingénierie, qui sont principalement des municipalités et des collectivités des Premières nations. Au moment de notre vérification, l'AOE gérait 110 projets, dont la moitié à un prix fixe et l'autre moitié à un taux basé sur le nombre d'heures de travail. Les revenus liés aux services de gestion de projet s'élevaient à 2,2 millions de dollars en 2006 et à 1,7 million de dollars en 2007.

L'AOE a élaboré un ensemble de politiques que ses services d'ingénierie doivent suivre pour réaliser un bénéfice, répondre aux besoins de leurs clients et créer de nouveaux débouchés. Un des objectifs énoncés dans la politique est de générer une marge suffisante pour couvrir les frais généraux de l'Agence. Nous avons toutefois constaté que la marge générée en 2006 correspondait à seulement la moitié ou à peu près de l'objectif établi dans le plan d'activités. Comme l'AOE était en train d'implanter un nouveau système financier, il a été impossible d'estimer la marge pour 2007. Nous avions aussi d'autres préoccupations concernant la conformité à la politique de l'Agence :

- Dans le cas des contrats à prix fixe, le suivi des coûts de main-d'œuvre et autres n'est pas suffisamment détaillé pour permettre à l'AOE de déterminer la rentabilité de chaque projet. Dans le cas des contrats à prix coûtant majoré, l'AOE a établi un taux de facturation horaire qui est censé couvrir les avantages sociaux, les frais généraux et la marge bénéficiaire. L'AOE ne pouvait pas nous fournir de documents indiquant comment le taux de facturation avait été déterminé ou s'il couvrait tous les coûts et prévoyait une marge bénéficiaire suffisante. Nous avons également appris qu'il arrivait parfois à l'AOE d'accepter un projet peu rentable dans l'espoir que le client lui confiera des travaux plus lucratifs à l'avenir.
- Pour aider à évaluer la faisabilité des projets proposés, un formulaire de lancement/d'approbation doit être rempli pour chaque nouveau projet. Ce formulaire est ensuite examiné et approuvé par un membre de la haute direction. Le formulaire n'avait toutefois pas été rempli pour beaucoup de projets échantillonnés.
- Les accords de gestion de projet doivent préciser les coûts du projet, le rôle et les responsabilités de l'AOE, et les attentes du client. Cependant, l'AOE ne pouvait pas prouver que des ententes formelles étaient en place pour la plupart des projets examinés.
- Des rapports trimestriels doivent être présentés par écrit aux clients pour leur assurer que le personnel de l'AOE répond à leurs besoins, que les projets avancent comme prévu et que le budget est respecté. Or, des rapports trimestriels n'avaient pas été préparés pour huit des dix projets échantillonnés dont le dossier était censé contenir de tels rapports.
- La politique de l'AOE stipule qu'un examen d'assurance de la qualité doit être effectué pour chaque projet terminé. En plus de clore le dossier, l'examen peut souligner les préoccupations, indiquer les points à améliorer et cerner les occasions d'affaires. Or, cet examen n'avait été fait pour aucun des projets échantillonnés.

RECOMMANDATION 6

Pour offrir des services contre recouvrement des coûts au niveau de l'exploitation, l'AOE doit :

- évaluer les progrès de son projet de revitalisation de 2006 et mettre en œuvre les initiatives qu'elle juge appropriées afin de réaliser des économies;
- mettre des contrôles en place pour que le prix établi soit justifié et étayé par des documents avant l'approbation de chaque contrat, comme l'exige la politique;
- élaborer une méthodologie qui permet de déterminer de façon raisonnablement précise la marge nécessaire pour recouvrer tous les coûts, y compris les frais généraux de l'Agence;
- mettre en œuvre un processus d'approbation qui assujettit les contrats prévoyant une marge plus faible à un examen plus rigoureux;
- mettre en œuvre des procédures pour s'assurer que les projets proposés aux services d'ingénierie sont dûment approuvés, que des contrats formels sont versés au dossier, que des rapports trimestriels sont préparés pour les clients, et qu'un examen d'assurance de la qualité est effectué à la fin de chaque projet.

Pour assurer et préserver le recouvrement intégral des coûts, l'AOE a pris les initiatives suivantes :

- L'initiative de revitalisation de l'AOE recommandait certaines modifications à la structure et aux processus administratifs de l'AOE. Au moment de la vérification, certaines de ces recommandations avaient été appliquées et d'importantes économies avaient été réalisées. D'autres changements dépendaient de l'implantation du nouveau système financier de l'AOE. Maintenant que le système est en place, l'AOE poursuit la mise en œuvre du projet de revitalisation.
- L'AOE a apporté des améliorations à son processus de contrôle des documents pour que :
  - les prix demandés soient mieux justifiés et étayés avant l'approbation et l'exécution des contrats;
  - les documents justifiant la marge demandée soient plus détaillés;
  - le calcul des marges à partir de l'analyse effectuée par la direction avant l'approbation des contrats soit clairement expliqué.
- En juin 2007, dans le cadre des efforts déployés pour moderniser ses rapports financiers, l'AOE a introduit un nouveau système financier intégrant des capacités en comptabilité de projet. Elle prête une attention particulière aux services d'ingénierie afin d'améliorer le suivi des projets et d'assurer une surveillance appropriée. Elle aura également recours à de nouveaux outils tels qu'un logiciel de gestion des processus opérationnels afin de resserrer les procédures de contrôle.

ACQUISITION DE BIENS ET SERVICES

Aux termes d'un protocole d'entente avec le Ministère, l'AOE doit se conformer à toutes les directives gouvernementales sur l'achat des biens et services. Ces directives énoncent les principes à respecter pour acquérir des biens et services au meilleur prix possible. À l'AOE, l'approvisionnement est décentralisé et délégué aux bureaux régionaux et satellites ainsi qu'au siège social. Les dépenses non salariales de l'AOE totalisaient 72,6 millions de dollars en 2007.

Les biens et services de moins de 1 000 $ peuvent être achetés à l'aide de la carte d'achat délivrée à certains membres du personnel de l'AOE. Les employés qui engagent des frais de déplacement à des fins professionnelles sont également remboursés. L'AOE a élaboré des politiques détaillées pour surveiller et contrôler ces dépenses. En 2007,

les employés ont imputé 646 000 $ à leurs cartes d'achat et dépensé environ 1 million de dollars en frais de déplacement.

Nous avons examiné les achats effectués par carte d'achat et les frais de déplacement des employés et constaté que des procédures adéquates avaient été mises en place pour s'assurer que les dépenses en question avaient été engagées à des fins légitimes et que les gestionnaires avaient examiné et approuvé les relevés correspondants en temps opportun. Dans bien des cas cependant, ces relevés n'incluaient pas les reçus détaillés originaux, qui aident la direction à prévenir les paiements en double et à déterminer si les montants demandés sont appropriés.

Les politiques relatives à l'achat d'autres biens et services exigent notamment des approbations appropriées, des contrats formels, la conformité aux prix convenus ainsi qu'une documentation adéquate. L'AOE a également établi un processus concurrentiel, comme le montre la Figure 13. À l'exception des achats de plus de 10 000 $ effectués auprès d'un fournisseur unique, qui doivent être justifiés par écrit, les exigences en matière d'approvisionnement deviennent de plus en plus rigoureuses au fur et à mesure que la valeur estimative en dollars augmente.

Nous avons examiné un échantillon d'achats et constaté que toutes les demandes et tous les bons de commande avaient été dûment approuvés, mais que les dossiers ne contenaient pas toujours les documents requis pour justifier les décisions ou prouver la conformité aux politiques d'approvisionnement concurrentiel et autre. Par exemple :

- L'AOE ne s'assurait pas que des contrats formels énonçant les modalités applicables étaient en place pour tous les grands achats. Par exemple, un contrat de trois ans entré en vigueur le 1er janvier 2007 n'avait pas encore été signé par le fournisseur au moment de notre vérification. Au 31 janvier 2008, sans qu'un contrat formel soit en place, l'AOE avait payé 545 000 $ à ce fournisseur pour la fourniture de chlore liquéfié.
- Il n'y avait pas de procédures en place pour s'assurer que trois offres de prix écrites avaient été reçues pour les achats de notre échantillon auxquels cette exigence s'appliquait. En fait, la plupart de ces achats étaient effectués auprès de fournisseurs uniques sans que cette décision soit justifiée dans les dossiers.
- Nous avons trouvé des cas dans lesquels des achats de plus de 250 000 $ avaient fait suite à une demande de prix (c'est-à-dire une invitation à soumissionner) plutôt qu'à un appel d'offres ouvert. En 2001 par exemple, l'AOE a conclu un contrat de 3,7 millions de dollars avec un fournisseur pour le transport et l'enlèvement des résidus d'égout. Le fournisseur avait été choisi dans le cadre d'une demande de prix (invitation à soumissionner), plutôt que par appel d'offres public, comme l'exige la politique. À la date d'expiration en 2006, le

Figure 13 : Processus d'approvisionnement concurrentiel de l'AOE

Source des données : AOE

Valeur de l'achat (en dollars)	Processus concurrentiel requis
< 1 000	processus concurrentiel non obligatoire
1 000–10 000	3 propositions verbales
10 000–100 000	3 propositions écrites
100 000–250 000	demande de prix – l'AOE invite certains fournisseurs à présenter une offre (invitation à soumissionner)
> 250 000	appel d'offres – appel d'offres ouvert où tous les fournisseurs intéressés peuvent présenter une offre

contrat a été prorogé sans qu'il soit fait appel à la concurrence.

- Il n'y avait pas de processus en place pour s'assurer que l'AOE payait le prix convenu. Nous avons relevé plusieurs cas dans lesquels les prix indiqués dans les ententes contractuelles ou les bons de commande ne correspondaient pas aux prix exigés. Dans un cas en particulier, un fournisseur de produits chimiques avait demandé près de 21 cents par litre alors que le contrat spécifiait 18 cents par litre. Accumulé sur 40 factures, ce petit écart représentait un trop-payé total de 29 000 $ en 2007. Nous avons été informés que ce trop-payé et les autres que nous avons notés seraient récupérés.

RECOMMANDATION 7

Pour se conformer à ses politiques en matière d'approvisionnement, qui prévoient l'acquisition de biens et services en concurrence ouverte, l'AOE doit mettre en œuvre des procédures qui lui permettent de s'assurer que :

- les relevés de carte d'achat et les demandes de remboursement des frais de déplacement sont étayés par des reçus originaux détaillés;
- les biens et services sont acquis conformément à la politique en matière d'approvisionnement concurrentiel de l'AOE;
- les contrats signés et autres documents pertinents sont versés au dossier pour tous les achats importants;
- les paiements aux fournisseurs sont conformes aux prix et aux modalités convenus.

RÉPONSE DE L'AOE

L'AOE remercie le vérificateur général pour son examen des politiques d'approvisionnement et ses commentaires. Elle renforcera auprès du personnel la nécessité d'inclure des reçus originaux détaillés pour toutes les dépenses d'exploitation. L'AOE reconnaît l'importance de l'approvisionnement en régime de concurrence comme moyen de s'assurer que les biens et services sont acquis de façon économe. Dans les cas où il faut faire appel à un fournisseur unique, l'AOE veillera à ce que des documents justifiant cette décision soient versés au dossier.

Dans la mesure du possible, l'AOE s'efforce de s'assurer que des contrats sont signés pour tous les achats importants avant de verser les paiements. Cependant, dans le cas signalé, les modalités du contrat, qui protègent les intérêts de l'Agence et de ses clients, étaient en voie de finalisation au moment où nous avons fait l'acquisition des produits chimiques. Il a fallu procéder ainsi pour se conformer aux exigences législatives et réglementaires et protéger la santé et la sécurité des collectivités en question.

Nous avons récupéré le trop-payé mentionné et mis en œuvre des procédures de contrôle additionnelles pour éviter que de tels incidents se produisent de nouveau à l'avenir.

GOUVERNANCE, RESPONSABILISATION ET EFFICACITÉ

Gouvernance et responsabilisation

L'AOE est administrée par un conseil dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du premier ministre et du ministre de l'Environnement. Le conseil est chargé de surveiller les affaires de l'AOE et d'établir son orientation stratégique. Il rend compte à l'Assemblée législative de l'Ontario par l'entremise du ministre de l'Environnement.

La *Partie II du rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton*, publiée en mai 2002, recommandait de modifier la composition du conseil. L'enquête faisait suite à l'incident survenu en mai 2000 à Walkerton, où sept personnes sont mortes et 2 500 autres ont été malades après que le réseau d'approvisionnement en eau, exploité par la municipalité, eut été contaminé par une souche mortelle de la bactérie *E. coli*. Le juge O'Connor, qui était le com-

missaire d'enquête, a examiné les risques associés à l'industrie de l'eau potable dans son ensemble. En ce qui concerne l'AOE, il a recommandé un organisme autonome doté d'un conseil d'administration indépendant et qualifié chargé de choisir le chef de la direction. Le conseil d'administration de l'AOE se composait alors de sous-ministres provenant de différents ministères ontariens.

En 2007, le gouvernement a commencé à nommer des personnes de l'extérieur de la fonction publique de l'Ontario au conseil d'administration de l'AOE. En juin 2008, cinq des huit membres du conseil venaient de l'extérieur de la fonction publique, et il était évident qu'un effort avait été fait pour recruter des membres possédant une expérience de l'industrie. Deux fonctionnaires et le président-directeur général (PDG) de l'AOE occupaient les trois autres postes. Le conseil d'administration n'est pas encore en mesure de désigner son PDG, car cela nécessiterait une modification à la loi.

Un rôle clé du conseil d'administration est d'établir et de surveiller l'orientation stratégique de l'organisme et d'évaluer le rendement du PDG dans l'atteinte des buts et objectifs fixés. À cet égard, il pourrait ne pas être approprié pour le PDG de faire partie du conseil d'administration. Le PDG devrait plutôt être disponible pour répondre aux questions et fournir les renseignements demandés par le conseil d'administration. Nous avons examiné la composition du conseil d'administration d'autres entreprises opérationnelles du gouvernement de l'Ontario et constaté que leur PDG ne faisait généralement pas partie du conseil.

Les rapports et présentations de la direction au conseil d'administration de l'AOE comprennent généralement des rapports trimestriels sur les initiatives clés et les mesures de rendement définies dans le plan d'activités, un examen des résultats financiers trimestriels, un examen annuel des litiges et un rapport annuel sur la conformité. Nous avons examiné les rapports de conformité annuels de l'AOE pour les trois dernières années et constaté qu'ils étaient souvent incomplets et contradictoires. Par exemple :

- Les rapports ne faisaient pas état des résultats des examens d'évaluation des installations ou des vérifications de la conformité, qui sont les principaux mécanismes internes dont dispose l'AOE pour surveiller la conformité.
- Les données sur le nombre d'inspections effectuées par le Ministère et les problèmes soulevés incluaient les résultats des rapports d'inspection reçus au moment de la production du rapport annuel. Cependant, les chiffres comparatifs pour les années antérieures ne comprenaient pas les résultats d'inspection pour toute l'année, alors que ces données étaient disponibles. Le rapport contenait, à titre de comparaison, les chiffres incomplets tirés du rapport de l'année précédente.
- En 2005, l'AOE a présenté une ventilation des problèmes détectés lors des inspections du Ministère et déclaré le nombre d'arrêtés d'agent provincial qui avaient été pris. Ces statistiques utiles ne figuraient toutefois pas dans les rapports de 2006 et 2007. Par ailleurs, en 2005 et 2006, l'AOE a fourni des statistiques comparatives sur la fréquence des blessures subies par le personnel d'une année à l'autre. Ces statistiques ne figuraient pas dans le rapport de 2007.

L'AOE n'a pas de politiques institutionnelles précisant les rapports internes requis entre les différents niveaux de l'organisation pour pouvoir présenter des rapports sommaires exacts et fiables au conseil d'administration. De tels renseignements aideraient le conseil à assumer son rôle de surveillance.

RECOMMANDATION 8

Pour aider le conseil d'administration à s'acquitter de sa responsabilité de surveiller les affaires et d'établir l'orientation globale de l'organisation, l'AOE doit améliorer la fiabilité et l'utilité de ses rapports sommaires au conseil.

Le conseil d'administration de l'AOE et son Comité de vérification et de gestion des risques ont élaboré un plan de travail détaillé spécifiant les exigences en matière de rapports pour l'année. Au cours des 12 à 18 derniers mois, le conseil, qui se composait auparavant d'employés de la fonction publique, est devenu une équipe dont la plupart des membres viennent du secteur privé ou des municipalités. Le conseil d'administration actuel s'emploie avec la haute direction à définir plus clairement l'information requise pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités de surveillance à l'égard de l'AOE.

Pour faciliter la diffusion de l'information à la haute direction et au conseil d'administration, nous avons élargi le rôle du comité des opérations internes pour que le conseil reçoive l'information requise dans tous les secteurs opérationnels de l'AOE en temps opportun.

Mesure et compte rendu de l'efficacité

En vertu de la loi, l'AOE a notamment pour mission d'aider les municipalités et d'autres parties à fournir des stations d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux d'égout ainsi que des services d'eau et d'égout contre recouvrement des coûts en finançant, en planifiant, en aménageant, en construisant et en exploitant les stations et services en question, et ce, de façon à protéger la santé humaine et l'environnement. De plus, en tant qu'entreprise opérationnelle du gouvernement, l'AOE est censée vendre des biens ou des services au public en concurrence avec le secteur privé.

L'AOE a élaboré un certain nombre de mesures du rendement durant son processus de planification des activités et fait état de ces mesures dans son rapport annuel, qui est accessible au public. Étant donné le mandat de l'AOE, beaucoup de mesures du rendement mettent l'accent sur le côté opérationnel des activités, dont la prestation des services aux clients et la prospection de nouveaux clients. D'autres mesures sont axées sur la conformité aux lois et les relations de travail. Dans son rapport annuel 2007, l'AOE déclarait qu'elle avait atteint 18 des 28 objectifs fixés en matière de rendement, qu'elle était sur la bonne voie pour le reste ou qu'elle réexaminait le bien-fondé des objectifs en question. L'AOE pourrait améliorer son rapport annuel en incluant des données sur le rendement qui se rapportent directement à son objectif de protection de la santé humaine et de l'environnement, dont des rapports sur les résultats insatisfaisants des analyses d'eau potable et les rejets d'eaux usées non traitées dans l'environnement.

Certaines des mesures de rendement de l'AOE sont axées sur les résultats et d'autres, sur les activités. Voici quelques exemples de mesures du rendement axées sur les résultats : réaliser 2 millions de dollars en affaires nouvelles; faire en sorte qu'au moins 80 % des clients renouvellent leurs contrats; réduire le nombre d'infractions par rapport à l'année précédente. Voici des exemples de mesures du rendement axées sur les activités : évaluer toutes les installations exploitées par l'AOE; veiller à ce que des membres de la haute direction assistent à un certain nombre de réunions du personnel regroupé; mettre à jour les processus et les procédures. Les mesures axées sur les activités peuvent aider à atteindre les objectifs organisationnels, mais elles ne permettent pas d'évaluer le degré de succès de l'organisation.

RECOMMANDATION 9

Pour améliorer les mesures de rendement contenues dans son rapport annuel, l'AOE doit :

- améliorer les mesures de rendement pour son mandat de protection de la santé humaine et de l'environnement;
- envisager d'améliorer ses mesures de rendement en mettant l'accent sur les résultats plutôt que sur les activités.

L'AOE examinera les mesures de rendement établies afin de trouver des moyens de mieux refléter son engagement à protéger la santé humaine et l'environnement dans son plan d'activités 2009.

L'AOE a également engagé un expert reconnu en paramètres de rendement pour l'aider à établir des mesures mettant l'accent sur les résultats plutôt que sur les activités. Ces mesures seront incluses dans le plan d'activités 2009 de l'AOE.

Chapitre 3
Section
3.13

Réfection et entretien des écoles

Contexte

L'Ontario compte 72 conseils scolaires de district, 5 000 écoles et 1,9 million d'élèves. Environ la moitié des écoles de la province ont été construites il y a au moins 45 ans.

Dans son budget de 2002, le gouvernement a annoncé qu'il prenait des mesures pour assurer la modernisation et la réfection des écoles en commençant par les besoins les plus urgents. En 2002, il a chargé des consultants d'inspecter l'état de toutes les écoles de la province, d'évaluer les besoins en réfection et en travaux d'immobilisations de chacune et de saisir les résultats de leurs travaux dans une base de données. Les inspections se sont déroulées en 2002 et 2003. Les consultants ont conclu qu'il en coûterait 8,6 milliards de dollars pour répondre aux besoins en réfection et travaux d'immobilisations des écoles de l'Ontario pour la période de cinq ans qui s'étend de 2003-2004 à 2007-2008, dont 2,6 milliards de dollars pour répondre aux besoins urgents. La valeur de remplacement estimative des écoles de l'Ontario en 2003 était de 34 milliards de dollars. En mai 2004, le premier ministre a réitéré le besoin de prendre des mesures en déclarant que « trop d'élèves vont à l'école dans des immeubles délabrés qui ne respectent même pas les normes de sécurité et de confort ». Également en mai 2004, la ministre de l'Éducation a annoncé que le gouvernement « aidera[it] à financer 2,1 milliards de dollars en travaux essentiels de réparation et de rénovation des écoles publiques de l'Ontario » au moyen de son initiative « Lieux propices à l'apprentissage ».

En 2007-2008, le Ministère a octroyé aux conseils scolaires plus de 1,7 milliard de dollars en subventions pour le fonctionnement des écoles; ces subventions servent principalement à l'entretien courant, aux services de conciergerie et aux services publics. Le Ministère a également fourni des fonds d'immobilisations et de réfection de 382 millions de dollars pour les dépenses telles que les réparations et les rénovations.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si les conseils scolaires sélectionnés avaient mis en place les politiques, les procédures et les systèmes nécessaires pour gérer et entretenir leurs installations scolaires de façon efficiente et économique.

Nous avons examiné la gestion des installations dans trois conseils scolaires, nommément le conseil scolaire de district de Niagara, le conseil scolaire de district catholique de Durham et le conseil scolaire de district de Kawartha Pine Ridge. Les Figures 1 et 2 indiquent le financement au titre de la réfection des écoles et du fonctionnement des installations

Figure 1 : Financement de la réfection des écoles, 2003-2004 - 2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de l'Éducation

	Financement annuel					Pourcentage
Conseil scolaire	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	d'augmentation sur 5 ans
Conseil scolaire de district de Niagara	7,1	7,5	7,3	8,3	9,5	33,8
Conseil scolaire de district de Kawartha Pine Ridge	5,6	5,9	5,8	6,5	7,1	25,0
Conseil scolaire de district catholique de Durham	2,5	2,9	2,6	2,7	2,8	12,0
Tous les conseils scolaires	293,3	324,1	318,5	342,4	381,7	30,1

Figure 2 : Financement du fonctionnement des installations scolaires, 2003-2004 - 2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de l'Éducation

	Financement annuel					Pourcentage
Conseil scolaire	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	d'augmentation sur 5 ans
Conseil scolaire de district de Niagara	31,6	33,1	34,6	34,5	35,5	12,3
Conseil scolaire de district de Kawartha Pine Ridge	26,0	27,1	28,2	28,0	28,6	10,0
Conseil scolaire de district catholique de Durham	16,5	17,7	18,6	18,7	19,2	16,4
Tous les conseils scolaires	1 476,3	1 562,4	1 636,6	1 660,8	1 718,7	16,4

qu'ont reçu les trois conseils scolaires au cours des cinq dernières années ainsi que le financement total des conseils scolaires de la province dans ces domaines.

Notre vérification a porté sur les services de conciergerie, sur l'entretien, sur les projets de réfection et d'immobilisations et sur les pratiques d'achat connexes. Elle n'englobait ni la construction d'écoles ni l'expansion des écoles existantes. Nous avons interviewé des employés du Ministère ainsi que des employés du service des installations et d'autres services des trois conseils scolaires. Nous avons également rencontré des employés du service des installations d'autres conseils scolaires pour obtenir leur point de vue sur la gestion des installations.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous avons conçu des contrôles par sondages et des procédés de vérification qui correspondaient à l'objectif de notre vérification. Pour ce faire, nous nous sommes fondés sur des critères de vérification qui s'appliquaient aux systèmes, aux politiques et aux procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons soumis ces critères à la haute direction des trois conseils visés par notre vérification.

Résumé

Le projet d'inspection de toutes les écoles de l'Ontario et de saisie des résultats dans une base de données mené en 2002 et 2003 a fourni au Ministère et aux conseils scolaires de l'information

très utile sur l'état des écoles de la province et les endroits nécessitant l'investissement de fonds de réfection. Toutefois, la base doit être tenue à jour pour qu'elle demeure utile.

Notre vérification des trois conseils scolaires comprenait un examen des dépenses de réfection et d'immobilisations, notamment des montants dépensés dans le cadre de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage. Nous avons constaté que les fonds n'étaient pas toujours dépensés en conformité avec les exigences de l'initiative ni pour répondre aux besoins les plus urgents. Nous avons recommandé que le Ministère élabore un plan d'action pour régler la question des écoles qu'il n'est pas économique d'entretenir.

En général, les trois conseils scolaires que nous avons vérifiés s'étaient dotés de politiques efficaces pour assurer l'acquisition concurrentielle des biens et des services destinés aux installations, et les trois observaient ordinairement les politiques qu'ils avaient établies. Toutefois, l'un des conseils n'avait pas respecté sa propre politique en achetant pour environ 3,5 millions de dollars de services de plomberie auprès de quatre fournisseurs. Plus particulièrement, nous avons relevé ce qui suit :

- contrairement aux politiques du conseil, les services avaient été acquis sans appels d'offres – un grand nombre de factures avaient été délibérément fractionnées pour maintenir les montants individuels sous la barre des 5 000 $ et éviter ainsi de devoir obtenir des soumissions par écrit de plusieurs fournisseurs;
- les factures n'étaient pas suffisamment détaillées pour que le personnel du conseil puisse vérifier les montants réclamés – après avoir obtenu plus de détails d'un fournisseur, nous avons relevé des erreurs et des trop-payés de plusieurs milliers de dollars qui n'avaient pas été détectés. Un examen plus poussé d'un simple échantillon de factures nous a permis de constater qu'un montant total de 81 500 $ avait été réclamé en trop au conseil.

En ce qui a trait aux services d'entretien et de conciergerie dans les trois conseils que nous avons visités, nous avons constaté ce qui suit :

- il y a peu de programmes de surveillance, les niveaux de service exigés sont rarement définis et les commentaires recueillis auprès des enseignants, des élèves et des parents sur la qualité de l'entretien et du nettoyage de leurs écoles respectives sont limités;
- les conseils scolaires doivent assurer un suivi systématique des coûts comparatifs de ces services entre leurs propres écoles ou entre ces dernières et celles des autres conseils de la même région. Nous croyons que ce genre de comparaison ferait ressortir les pratiques exemplaires possibles ainsi que les pratiques inefficaces ou coûteuses qui justifient un suivi.

Les frais d'approvisionnement en électricité, gaz naturel et eau constituent des dépenses importantes. Les trois conseils avaient adopté des mesures d'économie d'énergie et les considéraient comme prioritaires pour leurs écoles. Toutefois, il est possible de faire davantage dans ce domaine. Par exemple :

- les conseils doivent comparer les coûts de l'énergie consommée par les écoles pour repérer les dépenses singulièrement élevées pour des bâtiments dont l'âge et la structure sont semblables;
- les conseils voisins doivent comparer leurs coûts d'énergie par mètre carré (l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario offre ces renseignements utiles) et assurer le suivi des écarts importants constatés entre eux. Nous avons relevé des différences de plus de 40 % par mètre carré pour des conseils voisins.

Nous avons transmis le présent rapport aux conseils scolaires visés par notre vérification ainsi qu'au Ministère et les avons invités à nous faire part de leurs réponses à nos recommandations. Les réponses reçues des conseils scolaires et, le cas échéant, du Ministère aux différentes recommandations sont résumées à la suite de chacune. Dans l'ensemble, les conseils scolaires et le Ministère se sont dits d'accord avec nos recommandations et, dans certains cas, ils y donnent déjà suite.

Constatations détaillées de la vérification

RÉFECTION DES ÉCOLES

Information sur les besoins en réfection

Les bâtiments scolaires se délabrent graduellement. Plus précisément, la structure, la finition intérieure, la plomberie et les systèmes d'électricité et de chauffage des bâtiments vieillissent et il faut financer leur entretien. De plus, les bâtiments vétustes ont parfois besoin de travaux de rénovation considérables pour satisfaire aux nouveaux règlements en matière de santé et de sécurité et autres. Dans bien des cas, plus on retarde la réparation d'une partie d'un bâtiment, plus on risque que les autres parties subissent des dommages. Par exemple, si un toit fuit, il peut en résulter des dommages aux plafonds, aux planchers, au mobilier et au matériel.

Comme nous l'avons mentionné, le Ministère a chargé des consultants d'inspecter tous les bâtiments scolaires en usage en Ontario en 2002 et 2003. Les inspections ont débouché sur les constatations suivantes :

- les « problèmes les plus importants comprennent des toits qui fuient, des vitres fêlées, un chauffage insuffisant, des tuyaux et des canalisations fendus et des systèmes d'éclairage en mauvais état »;
- quatre-vingt-cinq pour cent des élèves de la province sont logés dans des bâtiments nécessitant au moins une grosse réparation;
- l'« état des bâtiments scolaires de la province fait obstacle à l'enseignement qui y est donné ».

Les consultants ont saisi les résultats des inspections dans une base de données et ont utilisé un logiciel de planification des immobilisations pour estimer le moment où il serait nécessaire d'entreprendre chaque projet de réfection et le coût de chacun. D'après les résultats de leur travail, il en coûterait en tout 8,6 milliards de dollars pour répondre aux besoins en réfection des écoles de la province entre 2003-2004 et 2007-2008. De ce montant, environ 3 milliards de dollars seraient nécessaires pour répondre aux besoins importants et urgents en 2003-2004 et 2004-2005, et 2 milliards de dollars devraient être affectés à tous les besoins de niveau intermédiaire en 2003-2004 et 2004-2005.

À notre avis, il s'est agi d'une excellente initiative du Ministère, car elle a fourni à celui-ci ainsi qu'aux conseils scolaires de l'information objective sur laquelle fonder les décisions sur la réfection et les immobilisations, et elle garantit donc que le contribuable « en aura pour son argent ».

Le Ministère a fourni aux conseils le matériel de formation nécessaire à l'actualisation de la base de données et leur a offert plusieurs occasions de vérifier l'exactitude des résultats des inspections et des besoins en réfection. Toutefois, des problèmes se sont posés en mars 2005 lorsque les conseils scolaires ont vérifié l'exhaustivité et l'exactitude de l'information sur les besoins en réfection des écoles dans la base de données. Un des conseils que nous avons vérifiés a constaté que des besoins importants et urgents totalisant 12 millions de dollars en étaient exclus. Un autre nous a informés que le Ministère ne lui avait pas permis d'ajouter à la base les composantes d'un bâtiment qui avaient été omises. Par exemple, il n'avait pu ajouter un système de gicleurs qui n'était pas compris sur la liste initiale des besoins en réfection d'une école. Tous les conseils que nous avons visités craignaient que l'analyse laissait entendre que certains problèmes pouvaient être réglés simplement en remplaçant une composante par une autre semblable. Ils ont dit craindre que l'effet de la modification des codes du bâtiment ou des programmes de construction sur l'échéancier et les coûts des projets n'ait pas été pris en compte.

Même si les données sous-jacentes ne sont peut-être pas aussi exhaustives que le désireraient les conseils, la base de données sur les besoins en immobilisations constituée à la suite de l'évaluation provinciale est un excellent outil de planification.

Toutefois, son utilité continue de dépendre fortement de la capacité du Ministère et des conseils à peaufiner son contenu et à l'actualiser. Dans un rapport remis au Ministère en mars 2004, les consultants ont recommandé que les conseils se dotent de processus permettant de tenir la base de données à jour. À cette fin, le Ministère a exigé que, à compter de la fin de 2006, les conseils scolaires y entrent les projets de réfection et d'immobilisations menés à bien depuis les inspections initiales. Le Ministère nous a appris que la majorité des 72 conseils avaient mis à jour le contenu de la base en août 2007. Toutefois, l'un des trois conseils visés par notre vérification ne l'avait pas encore fait.

Les conseils que nous avons vérifiés estimaient que des inspections rigoureuses devraient avoir lieu tous les cinq ans pour déterminer si les priorités ou les coûts estimatifs ont changé. En 2006, un conseil scolaire a chargé un évaluateur d'inspecter de nouveau la plupart de ses écoles. L'évaluateur a relevé des changements importants dont la base de données ne faisait pas état. Par exemple, des besoins en réfection dont les données initiales contenues dans la base de données indiquaient qu'ils devraient occasionner des coûts d'environ 2 millions de dollars nécessitaient maintenant des dépenses de quelque 4 millions.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que la base de données sur la planification des projets de réfection et d'immobilisations des écoles contient de l'information à jour et fait correctement état des besoins importants en réparations et en réfection, les conseils scolaires et le ministère de l'Éducation doivent :

- veiller à ce que la base de données soit mise à jour périodiquement par l'ajout des projets de réfection menés à bien;
- réévaluer périodiquement l'état des bâtiments scolaires et corriger la base de données en conséquence.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils souscrivent à la recommandation. Ils indiquent qu'ils mettent continuellement à jour la base de données.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit également à la recommandation. Il avise régulièrement les conseils de leur responsabilité de mettre à jour leurs activités de réfection et d'immobilisations en ajoutant des précisions sur les projets prévus et terminés à la base de données et de faire en sorte qu'elle reflète l'état actuel des bâtiments scolaires.

Utilisation des fonds de réfection

Fonds Lieux propices à l'apprentissage

En mai 2004, le gouvernement a annoncé une initiative en trois phases appelée « Lieux propices à l'apprentissage ». L'initiative visait à octroyer des « fonds de 2,1 milliards de dollars afin d'aider à financer d'importantes réparations et rénovations dans les écoles ontariennes financées par les deniers publics ». Dans le cadre de la phase 1, le Ministère « verserait aux conseils environ 75 millions de dollars par an » pour appuyer l'emprunt d'environ 1 milliard de dollars destinés à financer des réparations importantes. La phase 1, qui a commencé en mars 2005, prévoyait le versement de 40 % du montant de 2,6 milliards de dollars au titre des besoins importants et urgents en réfection déterminés pour 2003 et 2004. Le montant versé à chaque conseil était fondé sur sa part des besoins importants et urgents dans la province.

Les conseillers scolaires de chaque conseil étaient tenus d'adopter une résolution sur l'affection des fonds de la phase 1 de Lieux propices à l'apprentissage. Seuls les projets visant à satisfaire aux besoins importants et urgents des écoles que

le conseil prévoyait de garder ouvertes pendant au moins dix ans étaient admissibles.

Nous avons examiné l'utilisation des fonds de la phase 1 dans les trois conseils visés par notre vérification. Plus précisément, nous avons cherché à répondre aux questions suivantes :

- Les fonds de la phase 1 ont-ils servi à satisfaire aux besoins importants et urgents?
- Les montants dépensés correspondaient-ils en gros aux montants estimatifs contenus dans la base de données?
- Les projets ont-ils été entrepris après mars 2005 comme l'exigeait l'initiative?

Dans l'un des conseils, nous avons constaté qu'une part de 2,5 millions de dollars de la somme totale de 2,8 millions octroyée à la phase 1 avait servi à des projets non admissibles. Par exemple, le conseil a déclaré avoir consacré une tranche de 810 000 $ du financement accordé par voie de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage à un projet qu'il avait en fait terminé et réglé en 2003, avant l'annonce de l'initiative. Quand nous avons attiré son attention sur ce point, le conseil a pris immédiatement des mesures pour comptabiliser correctement les projets sélectionnés initialement dans le cadre de son programme de réfection et d'immobilisations et non au titre du financement de la phase 1 de Lieux propices à l'apprentissage.

Dans un autre conseil, nous avons examiné des projets réalisés dans quatre écoles. Malgré les directives données régulièrement par le Ministère selon lesquelles les fonds de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage devaient servir uniquement à des projets visant à répondre à des besoins importants et urgents, nous avons constaté que les fonds dépensés de la phase 1 dépassaient d'environ 25 % les coûts estimatifs des projets consignés dans la base de données pour trois des écoles. Par exemple, un montant de 2,9 millions de dollars en financement de la phase 1 de Lieux propices à l'apprentissage avait été consacré à une école dont les besoins importants et urgents ne se chiffraient qu'à 2,2 millions. Dans une autre école ayant des besoins importants et urgents de quelque 2,9 millions, les fonds de la phase 1 avaient servi à acquitter des coûts réels de 3,5 millions.

En 2006-2007, le financement de la phase 2 de Lieux propices à l'apprentissage a servi à financer l'emprunt de « 500 millions de dollars pour effectuer des réparations urgentes et importantes non financées lors de la phase 1 et pour identifier les locaux spéciaux manquants ou inadéquats, comme des laboratoires scientifiques, des gymnases ou des locaux réservés à la technologie à grande échelle ». Nous croyons comprendre que ces projets ont été menés à bien après notre vérification.

En 2007-2008, dans le cadre de la phase 3 de Lieux propices à l'apprentissage, le Ministère a fourni aux conseils scolaires « un montant supplémentaire de 500 millions de dollars pour continuer à effectuer des réfections urgentes et importantes non financées lors de la phase 1 et de la phase 2, et pour continuer à identifier les locaux spéciaux manquants ou inadéquats ».

Fonds annuels de réfection et d'immobilisations

Tous les ans, le Ministère verse aux conseils scolaires des fonds de réfection et d'immobilisations destinés à régler le coût des travaux de réparation et de rénovation des écoles. Le montant accordé repose principalement sur l'effectif et doit être affecté à des projets tangibles, mais pas nécessairement à des projets visant à répondre à des besoins importants ou urgents. L'entretien courant est financé à même les subventions octroyées pour le fonctionnement des écoles.

Nous avons examiné la façon dont les trois conseils que nous avons vérifiés utilisaient leurs fonds de réfection et d'immobilisations. Nous nous attendions à ce qu'ils se soient dotés d'un plan rigoureux pour faire en sorte que ces fonds servent principalement à financer les travaux de réfection importants et urgents non couverts par les fonds de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage. Or, l'un des conseils n'avait ni élaboré de stratégie rigoureuse de la réfection et des immobilisations, ni demandé aux conseillers scolaires d'approuver l'affectation

des fonds. Nous avons également constaté que les conseils n'utilisaient pas toujours les fonds pour répondre aux besoins urgents constatés en réfection et immobilisations, notamment :

- au cours des exercices 2005-2006 et 2006-2007, un des conseils a consacré environ 500 000 $ de ses fonds de réfection et d'immobilisations annuels de 2,5 millions de dollars à des dépenses de fonctionnement courantes, par exemple à l'entretien du système de climatisation, à l'achat de filtres à air en vrac, à l'entretien du système d'alarme incendie et à la taille des arbres;
- un conseil aurait besoin de 50 millions de dollars pour répondre à ses besoins importants et urgents. À la phase 1 de Lieux propices à l'apprentissage, il n'a pu en financer qu'une tranche de 20 millions. Or, au cours des trois dernières années, le conseil a consacré environ 14 % de ses fonds de réfection et d'immobilisations annuels de 18 millions de dollars à des projets de peinture et d'asphaltage. Aucun des projets réalisés ne figurait sur la liste des besoins importants et urgents constatés.

RECOMMANDATION 2

Pour veiller à ce que les fonds de réfection ponctuels et permanents soient dépensés prudemment, les conseils scolaires doivent :

- classer rigoureusement les projets de réfection et d'immobilisations pour s'assurer d'accorder la priorité aux plus urgents comme il se doit;
- exiger que les plans de réfection et d'immobilisations et toutes les modifications importantes qui leur sont apportées soient soumis à l'approbation des conseillers scolaires;
- affecter le financement accordé par l'initiative Lieux propices à l'apprentissage et les fonds annuels de réfection et d'immobilisations uniquement aux projets admissibles.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils souscrivent à la recommandation. Le conseil qui avait affecté un montant de 2,5 millions de dollars du financement provenant de Lieux propices à l'apprentissage à des projets non admissibles a déclaré que tous ses projets financés dans le cadre de l'initiative respectent maintenant les exigences ministérielles. De même, le conseil qui avait affecté un montant d'environ 500 000 $ de ses fonds annuels de réfection et d'immobilisations à des dépenses de fonctionnement courantes a indiqué que toutes ses dépenses futures au titre de la réfection et des immobilisations seront conformes aux directives ministérielles. Par ailleurs, les trois conseils ont déclaré qu'ils soumettront dorénavant à l'approbation des conseillers scolaires tous leurs plans de réfection et d'immobilisations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a lancé un projet d'examen opérationnel pour cerner les principales pratiques en gestion des installations, entre autres, et pour évaluer les pratiques des conseils scolaires en regard de celles-ci. Ces pratiques comprennent la norme qui prescrit aux conseils scolaires d'élaborer un plan annuel et pluriannuel d'entretien et de réfection des installations et de le soumettre à l'examen et à l'approbation de la haute direction et du conseil. La situation de tous les conseils scolaires (72) sera comparée à cette norme sur une période de trois ans au cours du projet. Les conseils sont invités à passer en revue leurs pratiques actuelles et à adopter intégralement les principales pratiques.

Il est à noter que les conseils peuvent financer par le jeu de leur subvention à la réfection des écoles les éléments qui « débordent les limites » des projets relevant de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage, notamment ceux qui sont devenus importants ou urgents ainsi que

les projets qui visent à remédier à des problèmes touchant l'accessibilité de même que la santé et la sécurité.

En outre, le Ministère a annoncé, en mars 2008, le déblocage d'un montant additionnel de 250 millions de dollars pour 2008-2009 allant aux besoins en réfection relevant de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage.

Écoles dont le coût de réparation est prohibitif

Les inspections initiales effectuées en 2002 et 2003 ont révélé que 136 écoles étaient fortement délabrées et que leur remise en état coûterait trop cher pour justifier la dépense – en d'autres termes, leur « coût de réparation était prohibitif » (CRP). Elles ont été classées dans la catégorie des écoles CRP d'après l'Index de l'état des installations (IEI), une mesure normalisée utilisée dans l'industrie de la construction. L'IEI d'une école correspond à un pourcentage calculé en tenant compte de sa valeur de remplacement – d'après le nombre d'élèves qu'elle peut accueillir – et des besoins en réfection sur cinq ans. Plus l'IEI est élevé, moins il est économique d'effectuer les réparations nécessaires. Le Ministère estime que la catégorie des écoles CRP englobe celles dont l'IEI est égal ou supérieur à 65 %.

La Figure 3 présente une chronologie d'événements se rapportant aux écoles CRP. Elle montre que le nombre d'écoles CRP était passé de 136 à 260 à la fin de 2006, notamment pour les raisons suivantes :

- la modification par le Ministère de la base de calcul de l'IEI;
- la détérioration de l'état de nombreuses écoles depuis l'évaluation effectuée en 2002-2003;
- le recensement par les conseils de besoins en réfection non pris en compte dans l'évaluation de 2002-2003.

Après avoir approuvé, en septembre 2007, le financement visant à regrouper ou à remplacer 57 écoles CRP, le Ministère a poursuivi l'analyse des autres écoles de la catégorie aux fins de financement. Le 31 mars 2008, il avait approuvé le financement – à hauteur de quelque 515 millions de dollars – nécessaire au regroupement ou au remplacement de 104 écoles. Également en mars 2008,

Figure 3 : Chronologie des événements en rapport avec les écoles dont le coût de réparation est prohibitif (écoles CRP)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

2002-2003	• Des consultants engagés par le Ministère évaluent l'état de toutes les écoles de la province.
2005	• Le Ministère annonce que le programme Lieux propices à l'apprentissage prévoira 50 millions de dollars par année pour financer la construction de nouvelles écoles dont le coût totalisera 700 millions de dollars. La construction vise à remplacer « 120 écoles dont l'état de délabrement est tel que le coût de réparation serait prohibitif ».
Juin 2006	• Le Ministère modifie le calcul de l'IEI pour permettre aux conseils d'utiliser la surface de plancher hors œuvre brute ainsi que le nombre d'élèves qu'ils peuvent accueillir pour déterminer le coût de remplacement d'une école. • Ce changement fait passer de 136 à 208 le nombre d'écoles CRP.
Octobre 2006	• Le Ministère autorise les conseils à identifier d'autres écoles qui, selon eux, sont aussi des écoles CRP.
Fin 2006	• Le nombre total d'écoles CRP, identifiées par les conseils et le Ministère, dépasse les 500. • Après avoir évalué les demandes des conseils, le Ministère les invite à soumettre des analyses de rentabilité pour les 260 écoles candidates au financement CRP.
Septembre 2007	• Le Ministère approuve un montant de 350 millions de dollars en financement CRP pour répondre aux besoins en réfection de 57 écoles. Certaines écoles seront regroupées et d'autres, remplacées.

le Ministère a annoncé que les allocations de fonds de la phase 3 de Lieux propices à l'apprentissage versées aux conseils comprendraient le financement de la phase 1 et de la phase 2 que les conseils auraient reçu au titre des écoles CRP, désignées mais non financées, si elles avaient eu droit aux allocations précédentes. (Dans le cadre des phases 1 et 2, les besoins importants et urgents des écoles CRP désignées par le Ministère avaient été exclus de l'initiative parce que celui-ci considérait que leur réparation n'était pas justifiée.) Dans la même annonce, le Ministère a déclaré qu'il continuerait d'analyser les autres écoles CRP désignées et que les décisions finales à ce sujet seraient prises au cours de l'exercice 2008-2009.

RECOMMANDATION 3

Pour fournir aux élèves des lieux propices à l'apprentissage, le ministère de l'Éducation doit élaborer un processus permanent de recensement des besoins urgents en réfection et en immobilisations et y répondre avant que le coût de réparation des écoles devienne prohibitif.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère attend des conseils qu'ils élaborent un plan annuel d'entretien et de réfection qui témoigne des besoins de leurs installations. Il a engagé des fonds de 2,25 milliards de dollars pour aider les conseils à faire face aux besoins importants et urgents en réfection depuis 2005 ainsi qu'un montant additionnel de 700 millions de dollars pour remplacer les écoles les plus délabrées. Le Programme d'immobilisations prioritaires annoncé pour 2008-2009 prévoira un montant additionnel de 500 millions de dollars pour aider les conseils, notamment, à remplacer les écoles CRP. Le Ministère consacre également plus de 300 millions de dollars par année aux travaux de réfection, somme qui a réduit l'arriéré des besoins en réfection des écoles.

FERMETURE D'ÉCOLES

Il est toujours difficile de décider de fermer une école. Le plus souvent, la baisse de l'effectif et les besoins en réfection et en programmes en sont les principales raisons. La baisse de l'effectif entraîne une capacité inutilisée et la réduction du financement destiné au fonctionnement de l'école (car le financement ministériel est surtout fondé sur le nombre d'élèves). Au bout du compte, il peut se révéler non économique de garder une école ouverte. Conscient de ces problèmes, le Ministère a déclaré en 2004 qu'il verserait « chaque année environ 199 millions de dollars aux conseils pour qu'ils acquittent les frais d'entretien et de réparation des locaux inoccupés ». L'état de l'école a aussi une incidence sur les économies réalisées à la suite de la fermeture. Plus une école est délabrée, plus son entretien est coûteux. Donc, les économies réalisées à la fermeture d'une école sont à proportion des besoins en entretien ou en réfection.

La *Loi sur l'éducation* stipule que la décision de fermer une école relève de chaque conseil, mais elle permet également au ministre de l'Éducation d'établir des lignes directrices sur la fermeture. Le Ministère a établi de telles lignes directrices le 31 octobre 2006 en remplacement des précédentes. Le Ministère a demandé aux conseils de respecter un moratoire sur la fermeture des écoles tandis qu'il élaborait les lignes directrices. Entré en vigueur en décembre 2003, le moratoire a pris fin en 2006 à la suite de l'établissement des lignes directrices.

Les *Lignes directrices relatives à l'examen des installations destinées aux élèves* exigent que les conseils élaborent un cadre d'évaluation des écoles. Au moment de prendre la décision de fermer une école, le conseil doit déterminer la valeur de celle-ci pour les élèves, la collectivité, le conseil scolaire et l'économie locale. Il doit également consulter la collectivité dans le cadre du processus d'examen.

Un autre facteur peut inciter un conseil à garder ouverte une école qu'il fermerait par ailleurs : les « subventions complémentaires » octroyées parfois aux conseils pour qu'ils modifient la dotation en personnel et l'activité des écoles dont l'effectif est

en baisse et qui ont donc une capacité inutilisée. En 2006-2007, les subventions complémentaires se sont élevées à 218 millions de dollars, dont 188 millions de dollars ont été affectés au fonctionnement des écoles et 30 millions à leur réfection.

Le calcul des subventions complémentaires n'est pas le même pour les écoles urbaines et pour les écoles rurales. Dans le cas d'une école urbaine, la subvention est limitée à 20 % du financement que recevrait l'école si sa capacité était utilisée intégralement. Ainsi, les conseils doivent assumer les coûts de fonctionnement des écoles urbaines dont le taux de fonctionnement est inférieur à 80 %. En revanche, les écoles rurales peuvent toucher un financement égal aux coûts de fonctionnement occasionnés par l'utilisation de leur pleine capacité, sans égard à leur taux d'utilisation réel.

Nous avons examiné l'effet des subventions précitées sur les conseils visés par notre vérification. L'un d'eux a fermé une école urbaine et une école rurale pour cause de baisse de l'effectif. La Figure 4 illustre les effets différents des subventions complémentaires sur les économies réalisées par le conseil à la suite de la fermeture des deux écoles.

Même si les économies annuelles totales étaient à peu près les mêmes que l'une ou l'autre école ait été fermée, si le conseil avait accepté la subvention complémentaire et que les deux écoles étaient restées ouvertes, le coût net de l'activité de l'école rurale aurait été beaucoup plus bas, et l'incitatif financier offert au conseil pour poursuivre son activité aurait été beaucoup plus important en comparaison de l'école urbaine. Toutefois, la province n'aurait pas réalisé d'économies, car elle aurait continué à verser des subventions complémentaires (le calcul des économies ne comprend pas les coûts de transport, lesquels pourraient avoir une incidence sur les économies nettes pour l'une ou l'autre école).

Comme nous l'avons mentionné, la baisse de l'effectif, la capacité inutilisée et les besoins coûteux en réfection sont autant de facteurs pris en compte dans la décision de fermer une école. À cet égard, nous avons constaté les tendances décrites ci-dessous.

Figure 4 : Économies annuelles découlant de la fermeture d'une école rurale et d'une école urbaine ($)

Source des données : un des conseils scolaires vérifiés

Type d'école	Économies totales découlant de la fermeture de l'école	Montant couvert par les subventions complémentaires	Économies nettes pour le conseil
rurale	155 000	135 000	20 000
urbaine	160 000	80 000	80 000

Remarque : Les économies nettes peuvent varier en fonction des conseils.

- *Baisse de l'effectif* – L'effectif a atteint un sommet de près de 2 millions d'élèves dans l'année scolaire 2002-2003. Toutefois, selon le Ministère, il a diminué de 68 000 en 2007-2008 et il devrait baisser encore de 70 000 élèves d'ici 2012-2013.
- *Capacité inutilisée* – Le Ministère a réduit le nombre d'élèves des classes du primaire, ce qui a diminué la capacité des écoles. Au cours des trois dernières années, la diminution de la capacité a en fait dépassé la baisse de l'effectif. Par conséquent, le nombre de places inoccupées dans les écoles est passé de 215 000 (2004-2005) à 176 000 (2005-2006), puis à 160 000 (2006-2007). Toutefois, un consultant en planification a prévu une inversion de la tendance au cours des dix prochaines années. Le nombre de places inoccupées devrait augmenter de 35 % à 40 % dans les écoles élémentaires et pourrait progresser de 30 % à 35 % dans les écoles secondaires.
- *Besoins coûteux en réfection* – Le même consultant a fait remarquer que la plupart des places excédentaires se trouveront dans les écoles vétustes dont les besoins en réfection et les coûts de fonctionnement sont plus élevés et que la fermeture des écoles en question permettrait de réaliser des économies beaucoup plus élevées que celle d'écoles plus récentes. Il a conclu que, dans l'ensemble, la fermeture des écoles vétustes réduirait de façon considérable les besoins en réfection des écoles de la province.

Si ces prévisions sont exactes, les pressions financières qui militent pour la fermeture des écoles risquent de s'alourdir, et tant le Ministère que les conseils scolaires seront bien avisés d'adopter un processus proactif à long terme qui prend en compte les besoins des élèves et les impératifs financiers de manière objective et en se fondant sur des données de fait.

RECOMMANDATION 4

Afin d'aider les conseils scolaires à prendre les meilleures décisions possibles quant à la fermeture d'écoles, le ministère de l'Éducation doit :

- examiner l'effet qu'ont les subventions complémentaires sur la décision de garder les écoles ouvertes et s'assurer qu'elles servent aux fins escomptées;
- évaluer l'effet de ses lignes directrices sur les fermetures d'écoles et remédier aux préoccupations constatées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. En général, les politiques de financement ministérielles sont censées être très sensibles à la situation particulière de chaque école, et elles visent à soutenir les écoles dont l'effectif fluctue et à prévenir la fermeture d'écoles s'il en résulte l'obligation d'assurer le transport des élèves touchés sur de longues distances vers d'autres écoles. Les conseils sont invités à prendre les décisions relatives aux fermetures d'écoles en se fondant sur les besoins et la situation des élèves, si bien que leurs décisions auront le moins d'incidence possible sur le financement.

Le Ministère consulte les conseils au sujet de leurs méthodes de répartition des élèves et les invite à proposer des modifications possibles aux lignes directrices et aux processus.

ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES

Marchés de services

Les trois conseils que nous avons vérifiés disposaient de politiques d'acquisition concurrentielle de biens et de services par des méthodes équitables et ouvertes. De plus, notre travail de vérification a révélé que deux des trois conseils observaient en général leurs politiques établies d'acquisition d'installations.

Si le troisième conseil avait instauré de bonnes politiques, il ne les observait pas dans tous les cas. L'une des politiques exigeait qu'il obtienne des soumissions écrites d'au moins trois fournisseurs si la valeur estimative de l'achat était de 5 000 $ à 49 999 $. Il lui suffisait d'obtenir une soumission verbale d'un fournisseur unique pour des montants moindres. Les consultants qui ont inspecté l'ensemble des écoles de la province en 2002-2003 avaient relevé des besoins importants et urgents en travaux de plomberie d'une valeur de 1,7 million de dollars dans trois des écoles du conseil. En juin 2005, les employés du conseil ont informé le conseil d'administration que trois projets de plomberie totalisant 445 000 $ seraient entrepris dans les écoles en question. Un entrepreneur en plomberie a été chargé, sans appel d'offres, d'effectuer les travaux. À la fin des travaux, il a facturé au conseil un montant de 1,1 million de dollars. De septembre 2003 à avril 2007, le conseil a versé environ 2 millions de dollars au total à l'entrepreneur.

Nous avons remarqué que, à compter de la fin novembre 2006, le montant de chacune des factures de l'entrepreneur était tout juste en deçà de 5 000 $. De plus, le montant facturé pour la main-d'œuvre était toujours le même, à savoir 2 600 $ (40 heures à raison de 65 $ l'heure). À l'une des écoles, les factures de moins de 5 000 $ totalisaient une part de 230 000 $ de la somme de 276 000 $ facturée pour des travaux de plomberie entre novembre 2006 et mars 2007. Nous avons commencé à douter alors du caractère acceptable des factures. Nos doutes ont été confirmés quand nous avons appris que le personnel des

services des bâtiments et terrains avait demandé à l'entrepreneur de produire des factures de moins de 5 000 $. Cela s'est produit au moment de la publication du *Rapport annuel 2006*, dans lequel notre rapport de vérification sur les conseils scolaires traitait des pratiques d'achat de quatre conseils, notamment de l'obligation d'obtenir des soumissions concurrentielles pour les achats d'un montant supérieur à 5 000 $. La production délibérée de factures inférieures à 5 000 $ afin de contourner la politique d'achat est injustifiée, et elle empêche le conseil de déterminer si les montants payés sont raisonnables.

Nous avons également examiné les factures d'une autre entreprise de plomberie qui avait été engagée sans appel d'offres. Entre janvier 2005 et avril 2007, le conseil lui a versé 1,5 million de dollars. Les montants facturés étaient en général fractionnés en plusieurs factures de 5 000 $ ou moins. Nous avons également constaté que le fournisseur avait facturé en trop au conseil un montant de 30 000 $ parce qu'il avait compté la TPS en double dans les montants facturés. Le conseil a récupéré le trop-payé quand nous lui avons fait part des erreurs.

Examen des factures

La facturation produite par l'entrepreneur en plomberie qui avait reçu un montant approximatif de 2 millions de dollars consistait en une facture d'une page accompagnée de bordereaux d'emballage qui ne précisaient aucun prix. Les factures ne mentionnaient pas les matériaux utilisés ou leurs coûts, ni d'autres frais comme les majorations de prix. De plus, elles ne s'accompagnaient d'aucune documentation à l'appui des montants réclamés. Ce n'est qu'après novembre 2006 que le tarif horaire de la main-d'œuvre et le nombre d'heures travaillées ont commencé à figurer sur les factures. Toutefois, comme nous l'avons mentionné, cette information était la même sur toutes les factures.

Nous avons demandé à l'entrepreneur de nous fournir des pièces justificatives pour les prix des matériaux et les heures de travail facturées. Avant de donner suite à notre demande, l'entrepreneur a examiné certaines factures établies pour des travaux effectués dans les trois écoles secondaires et a relevé les erreurs suivantes dans les montants facturés au conseil :

- pour les travaux effectués dans deux écoles secondaires, l'entrepreneur a examiné les écritures relatives à 10 factures sur un total de 54. Les 10 totalisaient environ 250 000 $. L'entrepreneur a relevé dans 7 d'entre elles des erreurs représentant des trop-perçus de 10 000 $ pour des matériaux. De plus, ce n'est qu'à ce moment que le conseil a appris que l'entrepreneur majorait les prix des matériaux de 25 %;
- pour les travaux effectués à la troisième école secondaire, l'entrepreneur a examiné des factures établies de novembre 2006 à mars 2007 totalisant environ 300 000 $. Il a relevé des montants facturés en trop chiffrés à 41 500 $ (8 500 $ pour des matériaux et 33 000 $ pour la main-d'œuvre).

Nous croyons comprendre que le conseil a récupéré depuis les trop-payés. Toutefois, étant donné que 7 des factures du premier échantillon de 10 comportaient des erreurs, nous sommes d'avis que le conseil devrait examiner les 44 autres, qui totalisent 550 000 $. Il devrait se pencher tout particulièrement sur le montant de 400 000 $ facturé pour la main-d'œuvre, étant donné qu'un montant important avait été facturé en trop à ce chapitre pour la troisième école secondaire.

RECOMMANDATION 5

Pour faire en sorte que leurs achats de biens et de services soient économiques, les conseils scolaires doivent :

- veiller à ce que tous les achats soient effectués de façon concurrentielle et conformément à leurs politiques;
- évaluer le caractère raisonnable des factures des fournisseurs pour s'assurer qu'une somme importante n'est pas répartie artifi-

ciellement entre plusieurs factures de montants moindres;
- exiger que les factures soient suffisamment détaillées pour que le personnel du conseil puisse en évaluer l'exactitude et le caractère raisonnable;
- vérifier les factures avant de les payer afin de relever les erreurs, le cas échéant.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Deux conseils ont indiqué qu'ils continuent d'observer des politiques d'achat prudentes. Le conseil qui n'avait pas observé ses propres politiques au moment d'acheter des services de plomberie nous a informés qu'il avait mis en œuvre toutes nos recommandations. Plus précisément, il a fait savoir qu'il avait pris les mesures suivantes depuis la vérification :
- les services de plomberie fournis au conseil ont fait l'objet d'une soumission précisant le coût de la main-d'œuvre et les majorations de prix des matériaux;
- à la suite des préoccupations soulevées à propos de l'incohérence de la facturation, le personnel du conseil a donné immédiatement instruction aux fournisseurs de préciser sur leurs factures le détail des coûts de la main-d'œuvre et des matériaux, de fournir des pièces justificatives, d'indiquer clairement les pourcentages de majoration du matériel pour les travaux d'entretien et de mettre fin au fractionnement des factures;
- toutes les factures de l'entrepreneur en plomberie dont nous avons fait mention ont été examinées à fond, et il en a résulté d'autres crédits totalisant environ 5 300 $.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En décembre 2006, le Ministère a envoyé une note d'orientation aux conseils scolaires pour leur souligner les pratiques exemplaires d'approvisionnement et leur demander d'examiner leurs politiques en la matière et de les afficher publiquement sur leur site Web. De plus, le Ministère a relevé des pratiques principales d'approvisionnement dans le cadre du projet d'Examen opérationnel et il évalue les conseils en s'y référant.

ENTRETIEN DES ÉCOLES

Notre vérification comprenait l'évaluation des processus instaurés par les conseils pour assurer la gestion efficace des services de conciergerie et d'entretien. Les services de conciergerie sont fournis principalement par des employés du conseil, tandis qu'un ensemble d'employés et de fournisseurs externes assurent les services d'entretien.

Établir des objectifs précis

Tous les conseils scolaires reçoivent des fonds de fonctionnement pour couvrir les frais de chauffage, d'éclairage, d'entretien et de nettoyage des écoles. Le montant versé à un conseil est fonction de facteurs comme l'effectif et l'emplacement des écoles aussi bien que l'utilisation qu'en fait la collectivité. La formule utilisée vise à garantir que les conseils obtiennent un financement équitable pour veiller à la propreté, à l'entretien, au chauffage et à l'éclairage adéquats des écoles. Les conseils décident de la répartition des fonds.

Aucun des trois conseils que nous avons vérifiés n'avait établi d'objectifs mesurables pour leurs services d'entretien et de conciergerie. Par conséquent, ils ne peuvent pas déterminer, selon des procédures établies, si les fonds ont été dépensés de façon efficiente et si les objectifs ont été atteints.

De tels objectifs sont fixés par d'autres administrations. Par exemple, l'Association of Higher Education Facilities Officers des États-Unis a défini cinq différents niveaux de services de conciergerie, énumérés ci-dessous dans l'ordre décroissant :
- propreté impeccable;
- propreté normale;
- manque de diligence;

- négligence modérée;
- mauvais entretien.

L'organisme publie également de l'information sur les coûts et le nombre d'employés nécessaires pour atteindre chaque niveau de service selon la taille de l'établissement.

L'un des conseils que nous avons vérifiés a indiqué qu'il prévoyait établir un objectif pour ses services de conciergerie semblable à ce que l'organisme américain entend par « propreté normale ». Toutefois, les deux autres ne prévoyaient aucune mesure comparable. Le seul objectif de service qu'ils avaient établi – la fréquence des tâches de nettoyage – n'indique pas le niveau de propreté exigé couramment.

Évaluer la qualité des services

Les commentaires du personnel, les inspections, les plaintes et les sondages sont quatre sources importantes d'information sur la qualité des services de conciergerie et d'entretien.

Commentaires du personnel

Dans tous les conseils que nous avons vérifiés, les services des installations communiquaient avec le personnel au sujet des services de conciergerie et d'entretien de l'école. En outre, le conseil qui songe à établir un objectif précis de niveau de service a chargé un consultant de recueillir les commentaires des principaux utilisateurs. Dans son rapport, le consultant a fait savoir que les principales préoccupations touchant les services de conciergerie étaient la qualité inconstante des services, l'absence de normes de qualité des services et la supervision limitée du personnel de conciergerie, surtout le soir, moment où s'effectue la plupart du travail de nettoyage. Au nombre des préoccupations touchant l'entretien, citons une supervision inadéquate, la priorité que le personnel d'entretien accorde à ses propres projets et la lenteur qu'il met à effectuer les travaux demandés, ce qui entraîne des demandes répétées.

Inspections

Les inspections permettent aussi aux conseils de déterminer si toutes les tâches assignées ont été effectuées et si le niveau d'entretien et de nettoyage d'une école répond aux attentes.

Si les trois conseils que nous avons vérifiés faisaient inspecter les travaux d'entretien par un superviseur, un seul d'entre eux utilisait des listes de contrôle rigoureuses pour s'assurer que les inspections étaient effectuées de façon uniforme et que les résultats étaient consignés. Nous avons également recueilli les observations suivantes sur l'inspection des travaux de conciergerie :

- les superviseurs de l'un des conseils soumettent les travaux de conciergerie à des inspections sans formalité. Cependant, le nombre annuel d'inspections n'est pas fixé. En général, les inspections étaient documentées uniquement en cas de problèmes persistants de rendement du personnel;
- un autre conseil s'était doté d'une politique qui prescrit aux superviseurs de contrôler la propreté de toutes les écoles deux fois par année. Toutefois, un seul des quatre superviseurs du conseil avait de la documentation qui confirmait qu'environ la moitié des inspections exigées avaient été effectuées;
- au troisième conseil, les superviseurs ne documentaient pas systématiquement les inspections effectuées. Nous avons appris qu'ils évaluaient la propreté sans formalité et faisaient des recommandations aux concierges. Au cours des dernières années, la documentation des inspections s'est limitée aux écoles qui posaient problème.

L'inspection sans formalité des travaux d'entretien était la norme aux trois conseils. Ils ne documentaient pas les inspections ni n'en précisaient la fréquence.

En revanche, nous avons relevé une bonne pratique à l'un des conseils : le responsable des services d'entretien se servait des rapports sur les bons de travail pour repérer les écoles où un volume important de travaux avaient été effectués.

examiner le volume de travail effectué par métier et par domaine d'entretien et cerner les éventuels problèmes de productivité. Toutefois, même si cette pratique procure de l'information utile, elle est susceptible d'amélioration par la documentation de l'analyse effectuée et des mesures prises pour remédier aux problèmes relevés. Les deux autres conseils ne surveillaient pas systématiquement les rapports sur les bons de travail.

Plaintes

Aucun des trois conseils ne tenait un registre officiel des plaintes reçues au sujet des services de conciergerie ou d'entretien. Toutefois, le personnel cadre des installations a signalé que le personnel cadre des écoles l'avisait si une plainte n'était pas traitée de façon rapide et efficace. À l'un des conseils, les directrices et les directeurs d'école pouvaient faire part de leurs préoccupations au personnel cadre du conseil par l'entremise du comité consultatif des directrices et directeurs d'école.

Sondages

En 2004, le Ministère a mis fin aux sondages du Système d'inventaire des installations scolaires (SIIS). Les employés des conseils étaient d'avis que les sondages leur fournissaient de l'information précieuse sur les installations et l'état des écoles. Depuis lors, à part un examen effectué par un consultant à l'un des conseils, les conseils visés par notre vérification n'avaient effectué aucun sondage auprès des utilisateurs des écoles – notamment direction, personnel enseignant, élèves et parents – pour connaître leur niveau de satisfaction à l'égard de l'état et du milieu matériel de l'école. Nous avons remarqué qu'un conseil non visé par notre vérification avait fait un sondage auprès des parents des élèves au printemps 2007 pour connaître leur avis sur la propreté et l'état des écoles. C'est là une pratique que les autres conseils devraient adopter.

RECOMMANDATION 6

Pour faire en sorte que les fonds affectés aux services de conciergerie et d'entretien sont dépensés judicieusement et que les travaux sont effectués correctement, les conseils scolaires doivent :

- établir des objectifs de base en matière de niveau de service de conciergerie et d'entretien;
- inspecter périodiquement le travail effectué par le personnel du point de vue de la quantité, de la qualité et de l'exhaustivité et documenter les résultats des inspections;
- mener des sondages pour déterminer le niveau de satisfaction des utilisateurs des écoles à l'égard des services fournis.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils souscrivent à la recommandation. L'un d'eux a pris des mesures pour instaurer des outils qui faciliteront les vérifications et le contrôle de la qualité. Un autre a conçu un manuel des services de conciergerie, un registre et un formulaire d'inspection, étayés d'une formation pertinente, et les a distribués au cours de l'année scolaire 2007-2008. Un troisième a fait savoir que chaque école avait un programme de nettoyage quotidien et que les superviseurs des services des bâtiments et terrains inspectaient périodiquement le travail effectué par les employés pour s'assurer que les objectifs en matière de service étaient atteints. Les inspections ne sont pas toutes documentées, mais des mesures correctives sont prises là où le niveau de service exigé n'est pas atteint. L'un des conseils a signalé que, même s'il n'avait pas effectué de sondages, il existe bien d'autres façons d'obtenir des commentaires en son milieu.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le processus d'Examen opérationnel a repéré une pratique principale, à savoir que les conseils scolaires doivent fixer des normes de nettoyage et d'entretien pour toutes les écoles et présenter un rapport annuel sur les résultats. Le processus comprend une évaluation visant à assurer que les conseils disposent de contrôles internes pertinents pour :

- garantir que les services de conciergerie et d'entretien assurent de façon efficace et efficiente le maintien d'un milieu d'apprentissage optimal pour les élèves;
- gérer de façon efficace les activités et les dépenses de conciergerie et d'entretien.

Gestion des coûts

Coûts des services de conciergerie et d'entretien

Les conseils doivent veiller à ce que les services de conciergerie et d'entretien soient économiques. Pour ce faire, ils doivent connaître et analyser le montant des dépenses. Par exemple, les données sur les coûts des services de conciergerie pourraient être ventilées par mètre carré dans chacune des écoles. Le conseil pourrait ensuite comparer les écoles entre elles et à des données de référence pertinentes. Ensuite, il pourrait enquêter sur les anomalies et repérer les pratiques exemplaires à adopter à l'échelle de son organisation.

L'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario a présenté un rapport sur une évaluation utile qu'elle a effectuée pour connaître le montant consacré par les conseils de l'ensemble de la province aux services d'entretien et de conciergerie. La Figure 5 montre les résultats obtenus par les trois conseils visés par notre vérification ainsi que la moyenne provinciale pour la période de cinq ans terminée le 31 août 2005. Il y a manifestement des écarts importants entre les montants dépensés par mètre carré aux différents conseils. Toutefois, les conseils ont peu analysé l'information présentée pour déterminer si certains appliquaient des pratiques exemplaires qu'ils pourraient adopter.

Figure 5 : Dépenses des conseils scolaires consacrées aux services d'entretien et de conciergerie, 2000-2001 - 2004-2005

Source des données : Association des conseils scolaires publics de l'Ontario

	Dépenses annuelles ($/m2)			
Année scolaire	Conseil A	Conseil B	Conseil C	Moyenne provinciale
2004-2005	41,05	51,32	60,75	51,81
2003-2004	38,53	49,57	62,86	51,45
2002-2003	38,15	47,69	67,96	49,70
2001-2002	34,84	44,22	67,93	48,25
2000-2001	35,34	43,18	72,09	47,19

Les trois conseils visés par notre vérification consignaient certains frais de services de conciergerie et d'entretien par bâtiment, mais aucun n'effectuait un suivi adéquat des coûts totaux d'entretien et de conciergerie par bâtiment. Par conséquent, ils ne comparaient pas directement les coûts globaux de plusieurs bâtiments semblables leur appartenant ni ne se référaient, aux fins de comparaison, aux coûts de bâtiments semblables appartenant à d'autres conseils. De plus, ils n'évaluaient pas les coûts par rapport à des données de référence externes.

En ce qui a trait aux dépenses consacrées à l'entretien, aucun des conseils que nous avons vérifiés ne disposait de directives documentées pour établir l'ordre de priorité des activités d'entretien. L'établissement des budgets d'entretien reposait en grande partie sur les fonds disponibles et non sur les besoins réels en entretien des écoles.

Les trois conseils disposaient de rapports sur le coût des fournitures d'entretien par école. Mais, une fois de plus, ils n'étaient pas en mesure d'expliquer l'utilisation qu'ils faisaient de l'information. En revanche, les trois conseils avaient mis en œuvre plusieurs initiatives pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité. Par exemple, ils avaient acheté des auto-récureuses par souci d'efficience et d'efficacité, et ils utilisaient des distributeurs-doseurs pour assurer une utilisation efficiente des produits de nettoyage.

Entretien préventif

L'entretien préventif peut aider à réduire au minimum les coûts futurs et prolonger la durée de vie des bâtiments et du matériel. Les trois conseils avaient instauré des programmes d'entretien préventif, mais les efforts qu'ils engageaient pour consigner les sommes dépensées et les travaux effectués étaient inégaux. De plus, ils ne documentaient pas la façon dont ils déterminaient la fréquence des travaux d'entretien préventif (par exemple, inspectaient-ils le matériel important comme les systèmes de chauffage et de climatisation aussi souvent que le recommandait le fabricant?).

Les employés nous ont dit que, faute d'argent, ils n'entreprenaient pas certains travaux d'entretien préventif, notamment ceux des installations techniques (appareils de chauffage et de climatisation, plomberie, et autres) et électriques. Les travaux en question pourraient réduire les frais d'entretien à long terme et les interruptions de service en plus de prolonger la durée de vie du matériel.

RECOMMANDATION 7

Pour réduire au minimum les coûts et prévenir les interruptions de service, les conseils scolaires doivent :

- comparer les coûts d'entretien et de conciergerie de leurs écoles pour repérer les écarts susceptibles d'indiquer tant de bonnes pratiques que des pratiques médiocres et prendre des mesures correctives;
- déterminer si des dépenses additionnelles d'entretien préventif peuvent réduire les coûts à long terme.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Même s'il ne compare pas les coûts d'entretien et de conciergerie des différentes écoles, un des conseils a fait savoir que son programme d'entretien préventif englobe le matériel important et réduit donc les coûts à long terme.

Un autre conseil nous a informés qu'il avait établi des codes comptables de centre de coûts pour tous les emplacements et qu'il assurait le suivi direct des coûts d'entretien et de conciergerie. Il avait également entrepris un examen de toutes les demandes d'exécution de travaux se rapportant aux installations pour faciliter le recensement et la priorisation des travaux d'entretien préventif.

Le troisième conseil a déclaré qu'il examinerait continuellement son programme d'entretien préventif et qu'il automatise actuellement certaines de ses fonctions pour augmenter la fiabilité du matériel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a accepté d'entreprendre une étude des coûts de fonctionnement des écoles en collaboration avec les conseils scolaires et les syndicats représentant le personnel d'entretien. L'élaboration de l'étude est en cours.

Le processus d'Examen opérationnel du Ministère a relevé des pratiques principales d'entretien dans les conseils scolaires. De plus, les rapports d'examen des conseils particuliers mettront en relief les pratiques exemplaires en matière de dépenses consacrées à l'entretien préventif et aux services de conciergerie.

Gestion de l'énergie

Les installations scolaires consomment un volume considérable d'énergie. D'après l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario, les coûts totaux des services publics engagés par les 72 conseils scolaires de la province – ce qui comprend électricité, gaz naturel et eau – sont passés de quelque 245 millions de dollars en 1998-1999 à 401 millions en 2004-2005. Il s'agit d'une augmentation de 64 % en six ans. En 2004-2005, les coûts de l'énergie dans les conseils scolaires se situaient entre 9,95 $ et 29,41 $ le mètre carré. La Figure 6 montre les sommes consacrées à l'énergie aux trois

Figure 6 : Dépenses des conseils scolaires consacrées à l'énergie, 2000-2001 – 2004-2005

Source des données : Association des conseils scolaires publics de l'Ontario

	Dépenses annuelles ($/m2)			
Année scolaire	Conseil A	Conseil B	Conseil C	Moyenne provinciale
2004-2005	12,11	14,56	17,04	15,87
2003-2004	12,09	12,48	16,76	15,56
2002-2003	11,74	14,79	19,67	15,43
2001-2002	10,23	12,56	20,76	15,01
2000-2001	11,89	13,76	17,25	14,76

conseils visés par notre vérification et la moyenne provinciale au cours de la période de cinq ans terminée le 31 août 2005.

Pratiquer l'économie d'énergie

Nous avons constaté que les trois conseils visés par notre vérification, même s'ils peuvent accroître leurs efforts dans certains domaines, prenaient des mesures pour réduire leurs coûts d'énergie, dont les suivantes.

- L'un d'eux s'est doté de politiques sur le réglage de la température, les cycles de fonctionnement des systèmes de chauffage et de climatisation et l'utilisation des ordinateurs et du matériel audio et vidéo. Il a également adopté des politiques visant à réduire la consommation d'énergie par les appareils d'éclairage, les réfrigérateurs et les congélateurs. Au moment de notre vérification, le conseil ne contrôlait pas encore le respect de ses politiques, mais leur élaboration était un bon début.

  Le conseil précité a, en outre, mis sur pied un comité de l'économie d'énergie qui a proposé plusieurs initiatives de réduction de la consommation d'énergie et de sensibilisation des gens à la question. En mai 2007, il a annoncé qu'environ 50 écoles avaient réalisé des économies totales d'environ 80 000 $ par année.

- Un autre conseil a adressé au personnel en 2007 une note de service sur l'économie d'énergie. La note disait que la climatisation serait fermée pendant les mois d'été quand les classes n'étaient pas occupées, et demandait au personnel de fermer ou de débrancher tout matériel non essentiel. Le conseil prévoyait également d'élaborer une politique sur l'énergie traitant, notamment, du réglage normalisé de la température et des heures de fonctionnement du système d'aération. Il a aussi mis sur pied récemment un comité de gestion de l'énergie.
- Le troisième conseil a élaboré un plan provisoire de gestion de l'énergie qui fixe, entre autres, des températures normalisées, des cycles de fonctionnement des appareils d'aération et des périodes d'éclairage extérieur.

Mesurer la consommation d'énergie

Aucun des trois conseils que nous avons vérifiés n'avait établi de cibles de consommation d'énergie pour réduire, par exemple, la consommation d'électricité, de gaz et d'eau d'un certain pourcentage. En revanche, les employés d'un conseil particulier saisissent les données sur la consommation et les coûts de l'énergie dans une base de données. Ils comparent la consommation mensuelle d'électricité et de gaz à la moyenne mensuelle des quatre années précédentes. Ils nous ont dit qu'ils effectuaient un suivi des écarts supérieurs à 20 %. Il s'agit certes d'une bonne initiative, mais nous n'avons trouvé aucune documentation des mesures prises, le cas échéant, pour remédier à de tels écarts; par ailleurs, l'entrée des données était en retard de trois mois dans le cas de l'électricité et de 24 mois dans celui du gaz. Un autre conseil s'était doté d'un système de mesure et de surveillance de la consommation d'énergie par école, mais il ne comparait pas directement la consommation entre les écoles. Le troisième conseil avait commencé

récemment à assurer le suivi de la consommation et des coûts aux fins de gestion.

Analyser les données de la consommation

Les conseils devraient évaluer leur efficacité énergétique pour repérer des économies possibles. Par exemple, ils pourraient grouper les écoles semblables sur le plan de l'âge, de la taille, des installations techniques et de l'utilisation des services publics, comparer leur consommation d'énergie, enquêter sur les anomalies et adopter des pratiques exemplaires en matière d'économie d'énergie.

Il serait également utile de comparer les conseils coïncidents (ceux dont les territoires sont identiques ou se chevauchent) et ceux dont les territoires sont semblables sous l'aspect géographique. L'un des conseils que nous avons vérifiés avait effectué une telle comparaison. Il a constaté qu'il avait consacré 17,04 $ par mètre carré à l'énergie au cours de l'exercice 2004-2005 alors que le conseil dont il partageait le territoire n'y avait affecté que 11,05 $. Il prévoyait adopter certaines pratiques du conseil efficace, par exemple en fixant des températures normalisées, des heures de fonctionnement des systèmes d'aération et des périodes d'utilisation des ordinateurs et d'éclairage. Grâce aux mesures précitées, le budget de l'énergie du conseil, de 4 450 000 $ en 2007-2008, était inférieur de 480 000 $ au budget de l'année précédente. Nous croyons comprendre qu'en date de février 2008, le conseil prévoyait d'économiser environ 430 000 $.

Nous avons comparé d'autres conseils coïncidents et constaté l'existence de taux de consommation d'énergie très différents qui méritait un examen attentif. Alors qu'un conseil consacrait 17,33 $ par mètre carré à l'énergie, le conseil coïncident y consacrait 12,11 $. Deux autres conseils coïncidents engageaient des dépenses de 20,25 $ et 14,32 $ respectivement.

Il est également possible de comparer la consommation d'énergie des écoles à celle d'autres types de bâtiments, comme les immeubles de bureaux de un à trois étages qui fonctionnent comme des écoles.

RECOMMANDATION 8

Pour réduire au minimum les coûts de l'énergie, les conseils scolaires doivent :

- élaborer un programme structuré de gestion de l'énergie accompagné de cibles d'économie d'énergie précises;
- comparer la consommation d'énergie des écoles semblables au sein d'un même conseil et entre différents conseils ainsi que la consommation d'énergie totale parmi les conseils de la région voisine et enquêter sur les écarts importants pour repérer des pratiques exemplaires ou les domaines dans lesquels il serait possible de réaliser des économies d'énergie.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils scolaires souscrivent à la recommandation. En juillet 2008, le Ministère a lancé une initiative d'économie d'énergie à l'intention de tous les conseils scolaires. Le programme consistera à recueillir et à faire connaître les données sur la consommation d'énergie de toutes les écoles de l'Ontario, à promouvoir l'adoption de pratiques exemplaires de fonctionnement et d'entretien des écoles afin de réduire la consommation d'énergie globale et à collaborer avec les conseils individuels à la conception d'une stratégie d'économie d'énergie pour leurs écoles en conformité avec la *Loi de 2006 sur le leadership en matière de conservation de l'énergie*.

Un conseil nous a informés qu'il avait entrepris :

- d'élaborer de nouvelles politiques et de nouvelles règles administratives sur l'environnement et l'énergie;
- de cibler des stratégies pour favoriser l'économie d'énergie;
- d'élaborer un plan d'action pour l'environnement;
- de participer à un système reconnu d'évaluation des bâtiments respectueux

de l'environnement qui « facilite et certifie la performance énergétique et environnementale accrue des immeubles et des collectivités ».

Un autre conseil a instauré, à l'été 2008, des systèmes de contrôle automatique des bâtiments dans plusieurs de ses écoles pour relever les données sur la consommation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En plus de l'initiative d'efficacité énergétique, le projet d'Examen opérationnel du Ministère a établi des pratiques principales en gestion de l'énergie qui comprennent l'établissement d'un plan pluriannuel de gestion de l'énergie, des systèmes de surveillance de la consommation d'énergie et l'utilisation d'une technologie centralisée pour automatiser l'économie d'énergie.

Gestion de l'assiduité

Les employés des installations scolaires ont droit à 2 jours de congé de maladie par mois, soit 24 jours par année. Les services des installations ont noté les absences des employés des trois conseils. La Figure 7 présente les statistiques sur les congés de maladie du personnel des services d'entretien et de conciergerie des trois conseils au cours des deux dernières années. Comme on peut le constater, en 2005-2006, le nombre de congés de maladie a varié de 8,6 à 13,4 jours pour le personnel des services de conciergerie et de 6,7 à 11,3 jours pour le personnel des services d'entretien.

Les services des ressources humaines des conseils A et C dressent des rapports hebdomadaires sur l'assiduité des employés. Par exemple, à l'un des conseils, les rapports identifient les employés qui ont pris plus de 3 jours de congé de maladie au cours d'une semaine et 15 jours de congé de maladie consécutifs ou plus. Le cas de ces employés est signalé à leurs superviseurs. Sur demande, le service des ressources humaines du conseil peut également produire des rapports pour repérer

Figure 7 : Nombre moyen de jours de congé de maladie pris, 2004-2005 – 2005-2006

Source des données : les trois conseils scolaires vérifiés

	Conseil A	Conseil B	Conseil C
Personnel des services de conciergerie			
2004-2005	8,6	13,3	8,7
2005-2006	8,6	13,4	9,1
Personnel des services d'entretien			
2004-2005	7,6	7,3	12,6
2005-2006	6,7	9,1	11,3

l'utilisation abusive possible des congés de maladie, par exemple les absences le vendredi et le lundi.

Au conseil B, le système de gestion de l'assiduité ne signale pas les cas des employés dont le nombre d'absences est élevé. Le service des ressources humaines du conseil ne fournit pas de rapports sur l'assiduité. Il laisse plutôt aux superviseurs le soin d'identifier les employés qui ont un problème d'assiduité.

RECOMMANDATION 9

Pour réduire au minimum les absences des employés qui prennent des congés de maladie, les conseils scolaires doivent :

- surveiller l'assiduité de tous les employés;
- signaler aux superviseurs les cas des employés qui ont un nombre élevé d'absences ou qui présentent un absentéisme inhabituel et, si aucune amélioration n'est constatée, envisager de mettre en œuvre un programme structuré d'amélioration de l'assiduité à leur intention.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils souscrivent à la recommandation. Deux conseils conviennent qu'il faut déployer plus d'efforts dans le domaine. Un conseil a fait savoir que les superviseurs sont informés des taux d'absence élevés et des cas d'absentéisme inhabituel et que des mesures correctives sont prises.

Le Ministère appuie le comité de l'efficience et de l'efficacité du Council of Senior Business Officials (COSBO) qui examine les programmes de gestion de l'assiduité des conseils scolaires. Le rapport du projet mettra en évidence les niveaux d'absentéisme actuels et les programmes de gestion de l'assiduité dans les conseils scolaires de district et intégrera les données recueillies à d'autres études sur les pratiques exemplaires.

Les politiques et les systèmes de gestion de l'assiduité qui visent à aider les employés et à réduire au minimum le coût de l'absentéisme ont été définis à titre de pratiques principales dans le cadre du processus des Examens opérationnels.

LOIS ET RÈGLEMENTS POUR LES INSTALLATIONS SCOLAIRES

Les conseils scolaires doivent respecter les codes de prévention des incendies et les codes du bâtiment municipaux qui s'y appliquent ainsi que les autres exigences législatives et réglementaires. Aux trois conseils que nous avons vérifiés, les employés chargés des installations ont dit qu'il leur est difficile de se tenir au courant de toutes les exigences et qu'ils doivent y consacrer beaucoup de temps.

Les conseillers juridiques de l'un des conseils scrutent la *Gazette de l'Ontario* pour prendre connaissance des nouvelles lois et des nouveaux règlements. Les employés chargés des installations des deux autres conseils ont dit apprendre de façon informelle que des modifications ont été apportées aux lois et aux règlements. Par exemple, ils prennent connaissance des modifications lors de leurs rapports avec différents gouvernements, organismes de réglementation et organismes et associations sectoriels.

Aux trois conseils, les employés chargés des installations scolaires s'entendaient pour dire que la présence d'un organisme central responsable d'informer les 72 conseils scolaires des modifications législatives et réglementaires éviterait à chacun de devoir faire son propre suivi dans ce domaine et réduirait le risque d'inobservation.

RECOMMANDATION 10

Pour faire en sorte que tous les conseils scolaires soient au courant des modifications apportées aux exigences législatives et réglementaires qui touchent la gestion des installations et pour réduire au minimum les efforts redondants, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent s'efforcer de centraliser la collecte de l'information pertinente.

Les trois conseils visés par notre vérification s'entendent sur l'utilité de centraliser la collecte de l'information sur les exigences législatives et réglementaires qui touchent la gestion des installations.

Le Ministère souscrit à la recommandation. Par le passé, le Ministère a coordonné la communication de l'information essentielle, comme la réglementation du ministère de l'Environnement sur l'eau de consommation, à tous les conseils scolaires.

Le Ministère continuera d'attirer l'attention des conseils scolaires sur les exigences réglementaires touchant la gestion des installations et collaborera avec les associations de conseils scolaires à appuyer les initiatives pertinentes en matière d'information et de formation.

Chapitre 3
Section
3.14

Éducation à l'enfance en difficulté

Contexte

En vertu de la *Loi sur l'éducation*, le ministère de l'Éducation (le Ministère) est le principal responsable de l'élaboration des lois, des règlements et des politiques en matière de prestation de programmes d'enseignement et de services à l'enfance en difficulté. Les 72 conseils scolaires publics de la province sont chargés d'offrir ces programmes et services conformément aux exigences du Ministère.

Aux termes de la *Loi sur l'éducation*, un élève en difficulté s'entend d'un élève qui doit être placé dans un programme d'enseignement spécialisé en raison de ses difficultés sur le plan du comportement, de la communication, ou de ses capacités intellectuelles ou physiques. C'est le conseil scolaire qui détermine si un élève a besoin d'un tel programme et, le cas échéant, qui recense les points forts et les besoins de l'élève et recommande un placement approprié. Comme l'indique la Figure 1, les catégories les plus courantes de besoins particuliers sont les troubles d'apprentissage, la douance et les légères déficiences intellectuelles.

Le Ministère fonde ses politiques et règlements en matière de programmes d'éducation à l'enfance en difficulté sur le principe que le placement d'un élève ayant des besoins particuliers dans une classe ordinaire devrait être privilégié, si cette pratique répond aux besoins de l'élève et que ses parents y

Figure 1 : Nombre d'élèves inscrits à un programme d'éducation à l'enfance en difficulté dans les écoles publiques en 2006-2007, par type de besoin particulier

Source des données : Ministère de l'Éducation

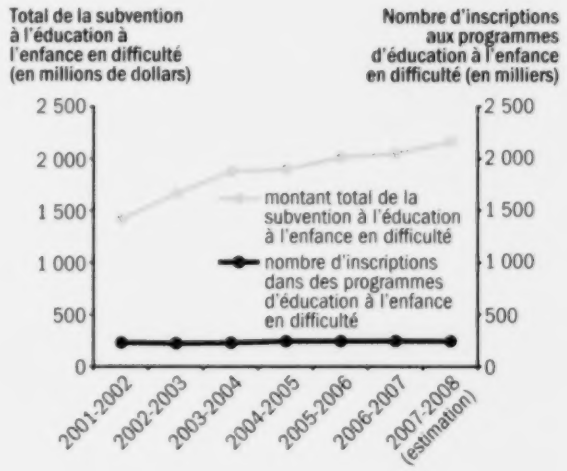
Type de besoin particulier	Nombre	%
Trouble d'apprentissage	84 556	28,98
Légère déficience intellectuelle	23 718	8,13
Trouble de comportement	13 743	4,71
Trouble du langage	11 769	4,03
Trouble du développement	10 406	3,57
Anomalies multiples	9 557	3,28
Autisme	9 357	3,21
Déficience physique	3 598	1,23
Trouble de l'ouïe (surdité et malentendance)	2 416	0,83
Trouble de la vue (cécité et vue basse)	771	0,26
Trouble de la parole	638	0,22
Trouble de l'ouïe et de la vue (programmes différents pour les élèves sourds ou sourds et aveugles)	43	0,01
Total (sauf douance)	**170 572**	**58,46**
Douance	26 609	9,12
Total – Élèves identifiés	**197 181**	**67,58**
Élèves non identifiés recevant des services d'éducation à l'enfance en difficulté	94 583	32,42
Nombre total d'élèves recevant des services d'éducation à l'enfance en difficulté	**291 764**	**100,00**

consentent. Toutefois, le conseil scolaire peut placer un élève dans une classe réservée à l'enfance en difficulté si cette solution répond mieux à ses besoins et que les parents sont d'accord.

Les subventions des programmes d'éducation à l'enfance en difficulté représentent une part importante du financement des conseils scolaires; elles totalisent 2,1 milliards de dollars par année, soit 12 % des subventions de fonctionnement annuelles. La Figure 2 indique que depuis l'année scolaire 2001-2002, les subventions des programmes d'éducation à l'enfance en difficulté ont augmenté de 54 %, la part des subventions de fonctionnement totales versées aux conseils scolaires représentée par ces subventions passant ainsi de 10,6 % à 12,3 %. La figure montre aussi que le nombre d'élèves bénéficiant de services d'éducation à l'enfance en difficulté n'a pas augmenté beaucoup au cours de la même période, passant de 277 000 à 290 000 élèves, soit une hausse d'environ 5 %.

Figure 2 : Subvention et inscriptions aux programmes d'éducation à l'enfance en difficulté, 2001-2002 à 2007-2008

Source des données : Ministère de l'Éducation



Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si les procédures adoptées par le ministère de l'Éducation (le Ministère) et les conseils scolaires sélectionnés convenaient à :

- l'évaluation de la mesure dans laquelle les programmes d'éducation et les services à l'enfance en difficulté répondent aux besoins des élèves ayant des besoins particuliers;
- la vérification de la conformité de ces programmes et services aux lois, aux règlements et aux politiques en matière d'éducation à l'enfance en difficulté et de l'efficience et de l'efficacité de leur prestation.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné les systèmes et les procédures du Ministère pour la supervision de la prestation des programmes d'éducation et des services à l'enfance en difficulté par les conseils scolaires; nous avons aussi visité trois conseils scolaires (le Toronto District School Board, le Simcoe County District School Board, et le Thunder Bay Catholic District School Board) afin d'examiner la prestation des programmes d'éducation et des services à l'enfance en difficulté au sein d'un échantillon d'écoles relevant de ces conseils scolaires. Les critères que nous avons utilisés afin de satisfaire aux objectifs de notre vérification ont été acceptés par la haute direction du Ministère et des conseils scolaires que nous avons visités.

Durant notre vérification, nous avons rencontré des membres du personnel et examiné des documents de la Division de la planification stratégique et des programmes de l'éducation élémentaire et secondaire, de la Division de l'enseignement et du développement du leadership et de la Division des opérations et des finances de l'éducation élémentaire et secondaire du Ministère. Nous avons aussi rencontré des directeurs, des enseignants à l'enfance en difficulté, des titulaires de classe et du personnel de supervision des trois conseils scolaires sélectionnés, et nous avons examiné les documents relatifs aux services offerts à un échantillon d'élèves ayant des besoins particuliers. Nous avons aussi rencontré un psychologue et plusieurs membres

du Comité consultatif pour l'enfance en difficulté (CCED) d'un des conseils scolaires. En outre, un certain nombre de parents ont accepté de répondre à un court questionnaire, et nous avons recueilli les commentaires d'autres intervenants du public.

Notre vérification ne portait pas sur les programmes destinés aux élèves doués, puisque les besoins de ceux-ci sont très différents de ceux des élèves en difficulté. Sont également exclus de nos travaux les programmes destinés aux enfants et aux jeunes qui ne fréquentent pas un établissement d'enseignement et se trouvent plutôt en centre de soins, en détention ou dans des établissements de correction.

Résumé

Bien que le financement de l'éducation à l'enfance en difficulté prodigué par le ministère de l'Éducation (le Ministère) ait enregistré une hausse de 54 % depuis l'année scolaire 2001-2002, le nombre d'élèves n'a augmenté que d'environ 5 %. Même si les résultats des examens provinciaux et de notre vérification révèlent que des progrès ont été réalisés depuis notre dernière vérification en 2001, on constate que, dans certains secteurs, les pratiques pourraient encore être améliorées afin de garantir que l'augmentation considérable du financement débouche sur une amélioration continue des résultats pour les élèves en difficulté de l'Ontario.

Voici nos principales constatations :

- La proportion des plans d'enseignement individualisés (PEI) examinés dans le cadre de nos travaux achevés dans les délais prescrits a augmenté, passant de 17 % en 2001 à presque 50 % aujourd'hui. La disponibilité des données provenant des systèmes d'information sur les élèves s'est aussi améliorée depuis notre dernière vérification, et un certain nombre d'initiatives visant ces systèmes étaient en cours de réalisation au moment de nos travaux. Toutefois, l'information que les conseils scolaires recueillent à l'heure actuelle sur les élèves en difficulté, la rapidité avec laquelle ceux-ci sont identifiés, les programmes pédagogiques qui leur sont offerts et les résultats atteints n'est pas suffisante pour assurer une planification et une prestation des services efficaces, la supervision des programmes et le recensement des pratiques efficaces.
- Les PEI examinés n'étaient pas tous de qualité égale en ce qui concerne l'établissement des buts et des attentes d'apprentissage pour les élèves en difficulté pour lesquels on a défini des attentes modifiées par rapport au curriculum ordinaire. Les buts et les attentes d'apprentissage en matière de numératie et de littératie étaient généralement mesurables, mais souvent imprécis en ce qui concerne les autres matières. En conséquence, les écoles ne pouvaient pas mesurer l'écart entre le rendement des élèves en difficulté et les attentes du curriculum ordinaire, ni déterminer si l'évolution de cet écart de rendement d'une étape à l'autre était satisfaisante compte tenu des circonstances.
- Les Comités d'identification, de placement et de révision (CIPR) prennent des décisions importantes concernant l'éducation des élèves en difficulté, mais ne consignent pas comme il se doit les motifs à l'appui de leurs décisions, ni les éléments d'information sur lesquels ils se sont fondés. En conséquence, l'information qui pourrait être utile aux CIPR pour effectuer les examens annuels et aux enseignants pour préparer les PEI n'est pas accessible. L'absence de renseignements détaillés sur les travaux limite aussi la capacité des conseils scolaires à déterminer les éléments des procédures globales des CIPR à améliorer.
- Les conseils scolaires ne disposaient pas d'éléments d'information suffisants pour faire la preuve de leur conformité à l'exigence prévue au Règlement 181/98 afférant à la *Loi sur l'éducation* en ce qui a trait à la consultation des parents relativement aux travaux des CIPR et à la préparation des PEI. Nous avons en

outre constaté que les attentes du Ministère à cet égard ne sont pas suffisamment détaillées.

- Le processus d'identification formelle des élèves ayant des besoins particuliers – y compris les réunions des CIPR et les évaluations professionnelles – exige beaucoup de ressources. Pour compenser une partie des coûts liés à l'embauche d'enseignants à l'enfance en difficulté supplémentaires, un des conseils scolaires ayant fait l'objet de notre vérification a réduit le nombre d'évaluations formelles qu'il effectue. Le Ministère doit comparer l'importance du processus d'identification formelle pour le rendement des élèves à celle des résultats obtenus par la prestation de services directs supplémentaires par les enseignants à l'enfance en difficulté, et adopter la stratégie la plus avantageuse pour les élèves.
- Le bulletin scolaire de l'Ontario n'est pas conçu pour faire état du degré de satisfaction des diverses attentes d'apprentissage définies dans les PEI des élèves qui sont évalués en fonction d'attentes d'apprentissage modifiées ou différentes, ni de la mesure dans laquelle les élèves ayant des besoins particuliers ont atteint leurs buts d'apprentissage. En conséquence, les parents et les élèves ne sont pas informés comme il se doit du rendement des élèves évalués en fonction d'attentes modifiées ou différentes.
- Nous avons constaté des cas, notamment dans les écoles primaires, où les bulletins scolaires faisaient état des attributs positifs des élèves mais ne fournissaient pas d'opinion claire sur le rendement de l'élève par rapport aux attentes. En conséquence, certains parents pourraient ne pas bien comprendre les progrès réalisés par leur enfant ni les points à améliorer.
- Le formulaire de planification nécessaire à la transition entre l'école secondaire et le marché du travail, la vie en collectivité ou un autre établissement d'enseignement est rempli par les écoles. Toutefois, aucun document ne confirmait l'exécution des activités inscrites sur le formulaire de planification ni le degré de succès. Les mesures prises par les écoles pour gérer la transition des élèves ayant des besoins particuliers d'une école à une autre ou du primaire au secondaire n'étaient pas non plus consignées.
- Le Ministère n'exige pas des conseils scolaires qu'ils établissent des procédures pour évaluer la qualité des services et du soutien à l'enfance en difficulté au sein de leurs écoles, ni la conformité des écoles aux lois, aux règlements et aux politiques en vigueur. Aucun des conseils scolaires visés par notre vérification n'avait établi de telles procédures.

Constatations détaillées de la vérification

PROGRÈS RÉALISÉS DEPUIS NOTRE DERNIÈRE VÉRIFICATION

À la suite de notre vérification de 2001, le Ministère a révisé la structure des subventions à l'enfance en difficulté. À l'époque, le financement se présentait sous forme d'une allocation pour l'éducation de l'enfance en difficulté fondée sur l'effectif (AEEDFE) calculée en fonction du nombre total d'élèves inscrits dans les écoles relevant du conseil scolaire, ainsi que de quatre autres composantes en vertu desquelles les conseils pouvaient obtenir des fonds en présentant une demande au Ministère :

- l'allocation d'aide spécialisée de niveau 1 (AAS 1), pour financer l'achat d'équipement fonctionnel;
- l'AAS 2 et l'AAS 3, pour financer les coûts additionnels liés aux services et au soutien offerts aux élèves ayant des besoins considérables;
- la somme liée à l'incidence spéciale (SIS), pour financer les coûts additionnels liés aux services et au soutien offerts aux quelques élèves ayant des besoins exceptionnels;

- l'AAS 4, pour financer les coûts liés aux services et au soutien offerts aux enfants et aux jeunes ne fréquentant pas une école mais un établissement de soins ou de traitement, de services de garde ou de services correctionnels.

L'AAS 2 et l'AAS 3 ont fait l'objet de critiques de la part des conseils scolaires et des parents. Les conseils scolaires trouvaient qu'il fallait consacrer beaucoup de temps au processus de demande, et les parents se plaignaient parce que ces composantes de financement incitaient les conseils scolaires à dresser des profils exagérément négatifs de leurs enfants. Au début de l'année scolaire 2004-2005, le Ministère a donc remplacé l'AAS 2 et l'AAS 3 par le volet Besoins élevés dont le montant, comme celui de l'AEEDFE, est calculé en fonction du nombre total d'élèves inscrits dans chaque conseil scolaire. Ces deux volets représentaient 1,95 milliard des 2,12 milliards de dollars en subventions à l'éducation à l'enfance en difficulté consenties aux conseils scolaires en 2007-2008. Les fonds versés dans le cadre des volets AAS 1 (renommé « volet Équipement personnalisé »), AAS 4 (renommé « volet Établissements ») et SIS continuent d'être assujettis à un processus de demande.

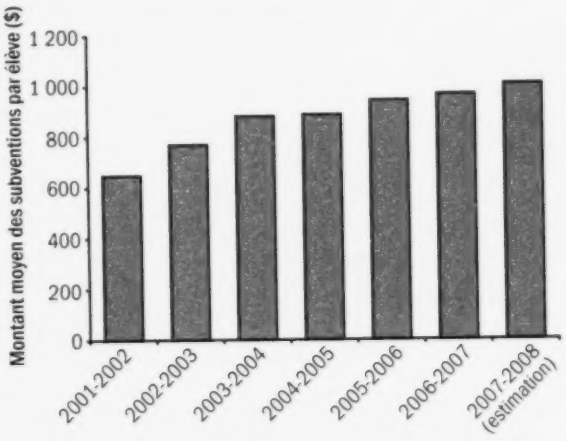
Bien que les inscriptions aux conseils scolaires de la province aient diminué depuis 2002-2003, les volets AEEDFE et Besoins élevés des subventions aux conseils scolaires sont en hausse. Cette situation est en partie attribuable au fait que, comme l'illustre la Figure 3, le montant moyen de ces volets par élève est passé de 650 $ en 2001-2002 à environ 1 009 $ en 2007-2008.

Depuis notre vérification de 2001 portant sur les subventions à l'éducation à l'enfance en difficulté consenties aux conseils scolaires, le Ministère a entrepris deux examens de l'éducation à l'enfance en difficulté :

- En août 2005, le Ministère a publié un rapport intitulé *L'éducation pour tous – Rapport de la Table ronde des experts pour l'enseignement en matière de littératie et de numératie pour les élèves ayant des besoins particuliers de la maternelle à la 6e année*. Le Ministère nous a informés que ce rapport sera actualisé afin de tenir compte des élèves de la maternelle à la 12e année.
- En mai 2006, le Ministère a publié un rapport intitulé *Transformation de l'éducation de l'enfance en difficulté – Rapport des coprésidentes avec les recommandations de la Table de concertation sur l'éducation de l'enfance en difficulté*.

Figure 3 : Montant des subventions en fonction du nombre total d'inscriptions (AEEDFE et volet Besoins élevés)

Source des données : Ministère de l'Éducation



En réponse au rapport de la Table ronde des experts, le Ministère a alloué au Conseil ontarien des directions de l'éducation (CODE) 25 millions de dollars par année en 2005-2006 et en 2006-2007 pour la réalisation de projets à l'appui de la mise en œuvre des dix recommandations de la Table ronde des experts. Le rapport d'activités publié par le CODE en octobre 2006 révèle que tous les conseils scolaires ontariens ont reçu un financement pour mettre en œuvre des projets d'éducation à l'enfance en difficulté. Le rapport de 2007 précise que la conception du projet de 2006-2007 est directement fondée sur les leçons apprises durant la première année de mise en œuvre; le projet visait à déterminer comment les enseignants avaient perfectionné leurs compétences professionnelles et leurs méthodes d'enseignement, puisque selon le rapport, il n'est pas possible d'améliorer de manière durable le

rendement des élèves ou des écoles sans améliorer l'enseignement.

Le CODE a aussi recueilli des données et interviewé le personnel des conseils scolaires à propos des résultats des projets mis en œuvre au sein de chaque conseil. Le rapport provisoire publié en octobre 2006 faisait état de changements positifs, notamment :

- une hausse du pourcentage (de 2 % à 29 %) des élèves dotés d'un plan d'enseignement individualisé (PEI) ayant obtenu un rendement de niveau 3 ou 4 (4 étant le niveau le plus élevé) au sein d'un conseil scolaire;
- une augmentation du taux de réussite des élèves ayant besoin de l'aide de technologies fonctionnelles au Test provincial de compétences linguistiques (TPCL). Un projet de formation sur l'utilisation des technologies fonctionnelles a été mené dans quatre des dix écoles secondaires d'un conseil scolaire. Le taux de réussite des élèves ayant besoin de l'aide de technologies fonctionnelles pour répondre par écrit aux questions d'examen s'établissait à 63 % dans ces quatre écoles, comparativement à 41 % dans les six autres écoles secondaires du conseil.

Comme on peut le constater à la figure 4, les rapports de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation révèlent que les résultats des élèves ayant des besoins particuliers aux tests provinciaux se sont constamment améliorés depuis 2002.

IDENTIFICATION ET PLACEMENT

Aux termes de la *Loi sur l'éducation*, un élève en difficulté s'entend d'un enfant qui doit être placé dans un programme d'enseignement spécialisé en raison de ses difficultés sur le plan du comportement, de la communication ou de ses capacités intellectuelles ou physiques, ou encore de ses besoins multiples. Le ministère de l'Éducation a élaboré des définitions à l'intention des Comités d'identification, de placement et de révision (CIPR) pour faciliter l'identification formelle des élèves en difficulté

Figure 4 : Résultats des élèves ayant des besoins particuliers (à l'exclusion des élèves doués) aux tests provinciaux

Source des données : Rapports de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation

Type de besoin particulier	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Pourcentage d'élèves atteignant ou dépassant la norme provinciale des tests en 3e, 6e et 9e années						
3e année						
lecture	16	19	18	21	22	25
écriture	14	15	16	19	20	37
mathématiques	27	31	29	31	35	35
6e année						
lecture	16	17	19	22	24	27
écriture	12	11	14	17	17	28
mathématiques	18	20	21	21	21	23
9e année – Mathématiques						
cours théorique	50	50	52	58	57	63
cours appliqué	15	18	19	28	28	27
Pourcentage de réussite au test d'aptitude à lire et à écrire						
Test provincial de compétences linguistiques	37[1]	46[1]	57[1]	55[2]	53[2]	52[2]

1. Résultats au mois d'octobre de l'année scolaire
2. Résultats au mois de mars de l'année scolaire

(voir la Figure 1). En vertu du Règlement 181/98, les conseils scolaires sont tenus de mettre en place un CIPR chargé de repérer les élèves en difficulté et, le cas échéant, de déterminer quelles sont leurs difficultés. Le CIPR est constitué de trois membres au plus, dont l'un doit être un directeur ou un agent de supervision à l'emploi du conseil scolaire. Les décisions du comité sont fondées sur les rapports produits par les enseignants, les psychologues et les autres professionnels qui ont évalué les élèves. Lorsque le CIPR détermine qu'un élève est en difficulté, il doit aussi identifier les points forts et les besoins de cet élève, recommander un placement approprié et réexaminer ses décisions chaque année, sauf si les parents consentent à l'exempter de cet exercice.

La Figure 1 montre que presque le tiers des élèves recevant des services d'éducation à l'enfance en difficulté n'ont pas été identifiés formellement. Dans certains cas, cette situation peut être attribuable au fait que l'école commence à offrir à l'élève des programmes et des services à l'enfance en difficulté avant qu'il ne soit formellement identifié; dans d'autres cas, les parents peuvent préférer que leur enfant ne soit pas étiqueté comme étant en difficulté, ou encore les parents et l'école peuvent convenir qu'une identification formelle n'est pas nécessaire puisque le programme d'éducation à l'enfance en difficulté actuel répond aux besoins de l'élève.

Intervention en temps opportun

En vertu du Règlement 181/98 de la *Loi sur l'éducation* et de la note Politique/Programme n° 11 du Ministère, les conseils scolaires sont tenus de mettre en place des procédures pour définir les besoins d'apprentissage des élèves et y répondre. Au sein des conseils scolaires visés par nos travaux de vérification, le processus de réponse aux besoins des élèves qui ne satisfont pas aux attentes du curriculum et pour lesquels l'aide supplémentaire offerte par les titulaires de classe ne suffit pas peut généralement être décrit comme suit :

- Le titulaire de classe ou les enseignants à l'enfance en difficulté administrent des tests de diagnostic permettant d'évaluer les besoins spécifiques de l'élève, par exemple en matière de compréhension orale ou écrite, afin de pouvoir déterminer les ajustements à apporter à leurs stratégies pour aider l'élève à faire des progrès.
- Si ces stratégies ne donnent pas de résultats concluants, l'élève est confié à une équipe de soutien à l'école, qui examine son cas et recommande des mesures appropriées, par exemple la préparation d'un plan pédagogique formel, qu'on appelle un plan d'enseignement individualisé (PEI) dans le Règlement. En plus des enseignants à l'enfance en difficulté, l'équipe de soutien peut comprendre un membre de la direction de l'école et d'autres professionnels de l'école employés par le conseil, par exemple un psychologue.
- Si le rendement de l'élève ne s'améliore toujours pas, l'équipe de soutien recommande au directeur et aux parents de confier l'élève au personnel de soutien professionnel du conseil scolaire pour une évaluation détaillée de ses points forts et de ses besoins. Cette évaluation aide les enseignants à élaborer des PEI et les directeurs à décider s'il convient de signaler l'élève au CIPR.

Bien que le Ministère et les conseils scolaires visés par nos travaux de vérification conviennent du fait que le dépistage précoce des besoins particuliers des élèves en difficulté revêt une certaine importance, ils n'ont pas défini de calendrier de suivi pour s'assurer que leurs procédures de dépistage précoce sont efficaces. Nous reconnaissons que, compte tenu du vaste éventail des situations, des besoins et du développement des élèves, il est inévitable que, dans certains cas, les besoins particuliers d'un élève soient cernés plus tard qu'ils auraient dû l'être. Cependant, dans d'autres cas, l'identification tardive des besoins particuliers peut être attribuable à des procédures d'identification précoce inadéquates à l'école, qui doivent faire

l'objet d'un examen par la direction du conseil scolaire et être corrigées.

L'établissement d'un calendrier cible pour l'identification des besoins particuliers de l'enfance en difficulté sert de référence pour le signalement des cas d'exception aux administrateurs. Ainsi, ces derniers peuvent se concentrer sur les quelques cas les plus susceptibles d'être attribuables à une défaillance des procédures, et repérer plus facilement les cas où il convient de prendre des mesures correctives.

Comme le Ministère et les conseils scolaires n'ont fixé aucune cible, nous avons adopté comme critère de vérification que les élèves en difficulté qui ont commencé l'école au sein d'un conseil scolaire avant le début de la 1re année devraient normalement avoir leur premier PEI avant la fin de la 4e année. Parmi les élèves de notre échantillon ayant commencé l'école au sein du conseil avant le début de la 1re année, nous avons constaté que 89 % avaient eu un premier PEI avant la fin de la 4e année, ou avaient une note dans leur dossier indiquant pourquoi le PEI n'était pas encore prêt. Toutefois, 11 % n'avaient pas de PEI ni de note dans leur dossier pour expliquer la situation. Si le Ministère et les conseils scolaires adoptaient le même critère, ces cas devraient, à mesure que les systèmes d'information s'améliorent, être signalés aux administrateurs dans une liste classée par école, pour leur permettre d'examiner les procédures de dépistage précoce et, au besoin, de prendre des mesures correctives dans les écoles qui n'ont pas réussi à identifier rapidement les élèves en difficulté.

Nous avons aussi constaté des cas indiquant que les procédures d'identification des besoins particuliers pour les élèves qui apprennent l'anglais pourraient être améliorées. Par exemple, un élève ayant reçu un soutien à l'apprentissage de l'anglais à partir de la 1re année ne réussissait toujours pas en langue et en mathématiques en 5e année, et n'obtenait pas de bons résultats dans les autres matières. L'élève a reçu son premier PEI en 6e année. Alors qu'il était en 8e année, un CIPR a déterminé qu'il avait des besoins particuliers et l'a placé dans une classe pour élèves en difficulté. Il a été transféré à l'école secondaire à la fin de sa 8e année, mais n'a pas réussi à obtenir des crédits pour les cours suivis durant sa première année à l'école secondaire.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les élèves ayant des besoins particuliers soient identifiés en temps opportun, le ministère de l'Éducation doit collaborer avec les conseils scolaires pour établir des procédures de suivi de l'efficacité des pratiques de dépistage précoce dans les écoles et y apporter les corrections qui s'imposent, le cas échéant.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère collaborera avec les conseils scolaires afin de déterminer une période d'évaluation appropriée menant à l'identification des besoins des élèves. Ces travaux seront fondés sur les travaux récents du Ministère exécutés en collaboration avec l'Association de psychologie de l'Ontario et l'Outil de développement Web de la Learning Disabilities Association of Ontario.

Consignation des travaux des CIPR

Les décisions prises par les CIPR ont des répercussions importantes sur les programmes offerts aux élèves. Le processus décisionnel est complexe et exige la prise en compte d'un certain nombre de facteurs et de rapports.

Il est pratique courante dans la plupart des organismes de consigner par écrit les discussions qui ont lieu dans le cadre des réunions lorsque des décisions importantes sont prises. Ces documents, de même que les rapports produits et consultés par les comités concernés, étayent les responsabilités relatives aux décisions, permettent l'examen et l'amélioration des processus et aident les futurs membres des comités à comprendre les décisions prises antérieurement. Toutefois, le Règlement 181/98 n'exige pas des CIPR qu'ils consignent la

totalité de leurs travaux, et aucun des conseils scolaires visés par notre exercice de vérification ne le faisait. En vertu du Règlement, les CIPR sont plutôt tenus de consigner uniquement les décisions concernant :

- les besoins particuliers d'un élève, le cas échéant;
- le placement d'un élève et, s'il s'agit d'un placement dans une classe pour enfance en difficulté à temps plein, les motifs justifiant cette décision;
- les points forts et les besoins de l'élève.

En conséquence, les comptes rendus de décision que les CIPR ont préparés pour les élèves de notre échantillon renfermaient peu d'information utile pour les enseignants. Les renseignements étaient également insuffisants pour permettre l'examen et l'amélioration des procédures des CIPR ou aider les futurs membres des CIPR à comprendre les décisions antérieures – en vertu du Règlement 181/98, les CIPR des conseils scolaires doivent réévaluer annuellement les décisions de placement et d'identification prises antérieurement, sauf si les parents signent une exemption. Comme la composition du CIPR initial et celle du CIPR qui effectue l'examen annuel diffèrent généralement, des comptes rendus des réunions suffisamment détaillés aideraient les CIPR effectuant les examens annuels à comprendre les décisions prises antérieurement. Par exemple :

- Notre échantillon comportait des cas pour lesquels la décision initiale du CIPR concernant les besoins particuliers de l'élève ne concordait pas avec les autres renseignements figurant au dossier de l'élève. En l'absence d'un compte rendu faisant état des renseignements sur lesquels est fondée la décision et des motifs à l'appui de celle-ci, aucune explication n'a pu être fournie quant à la raison d'être de ces divergences, et on n'a pas pu déterminer s'il était nécessaire de modifier les procédures.
- L'une des raisons souvent donnée pour justifier le placement d'un élève dans une classe pour enfance en difficulté était que l'élève avait besoin d'un curriculum considérablement modifié. Les dossiers ne renfermaient aucun détail sur ce que le CIPR concerné entendait par « considérablement modifié », ni de description du soutien et des services nécessaires à l'élève qui ne pouvaient pas raisonnablement lui être offerts dans une classe ordinaire.

Nous avons aussi constaté que, dans certains cas, les CIPR n'ont pas respecté les consignes du guide du Ministère sur le PEI en ce qui a trait à la consignation des points forts et des besoins déterminés. Les exemples fournis dans le guide indiquent clairement qu'il faut consigner les points forts qui peuvent être intégrés à un plan d'enseignement individualisé pour aider l'élève à améliorer ou à accélérer ses progrès scolaires. Nous avons cependant constaté plusieurs cas où les membres des CIPR ne semblaient pas savoir quels points forts consigner et inscrivaient au dossier des caractéristiques peu utiles aux fins de l'enseignement, comme par exemple que l'élève était « affectueux », « désireux de plaire » ou « sensible aux éloges ».

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que les Comités d'identification, de placement et de révision (CIPR) fournissent des renseignements qui sont utiles aux enseignants, aident les futurs membres des CIPR à comprendre les décisions antérieures et facilitent l'examen et l'amélioration des procédures, le ministère de l'Éducation doit exiger que les CIPR consignent comme il se doit leur travaux, notamment :

- les motifs justifiant leurs décisions et les éléments de preuve soumis au CIPR, ainsi que les renseignements sur lesquels le CIPR s'est fondé pour prendre chacune de ses décisions concernant les difficultés particulières des élèves, le placement de ces derniers ainsi que leurs points forts et leurs besoins;
- lorsqu'il décide de placer l'élève dans une classe pour enfance en difficulté, une description des éléments de soutien et des services

dont l'élève a besoin et qui ne peuvent pas raisonnablement lui être offerts dans une classe ordinaire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère collaborera avec les conseils scolaires pour améliorer la documentation des travaux des CIPR afin de soutenir la communication avec les parents, les élèves et les systèmes pertinents.

Participation des parents aux travaux des CIPR

En vertu du Règlement 181/98, les conseils scolaires doivent remettre aux parents un guide préparé à leur intention et expliquant le fonctionnement des CIPR. De plus, le *Guide pour les éducateurs et les éducatrices du Ministère portant sur l'éducation de l'enfance en difficulté* recommande qu'un membre du personnel rencontre les parents avant la réunion avec le CIPR pour discuter du fonctionnement de ce dernier et pour répondre à d'éventuelles questions. Le guide propose également que le CIPR tienne compte de tous les renseignements sur l'élève fournis par les parents, et qu'il encourage les parents et l'élève à poser des questions et à participer aux réunions du comité.

Cependant, la majorité des dossiers que nous avons examinés ne contenaient aucun élément de preuve montrant que l'école avait envoyé un guide aux parents avant la première réunion avec le CIPR. Aucun des dossiers examinés n'indiquait non plus qu'un membre du personnel avait rencontré les parents avant la réunion avec le CIPR ou avait tenté de le faire. En l'absence de pièces justificatives, nous n'avons pas pu déterminer si les membres des CIPR ont invité les parents et les élèves à participer aux échanges durant la réunion.

Le guide du Ministère stipule que les CIPR doivent tenir compte des renseignements fournis par les parents, mais :

- il ne précise pas que le personnel de l'école devrait prendre l'initiative et demander aux parents les renseignements qui pourraient être utiles au CIPR pour prendre des décisions;
- il ne donne pas d'exemple du type de renseignement qu'il convient de demander aux parents pour aider le CIPR à prendre des décisions.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les parents connaissent le fonctionnement des Comités d'identification, de placement et de révision (CIPR) et participent aux travaux, et que les CIPR disposent de tous les renseignements nécessaires pour prendre des décisions éclairées concernant les difficultés particulières de l'élève et le placement de celui-ci, le ministère de l'Éducation devrait exiger que les conseils scolaires conservent les pièces justificatives, par exemple une copie des lettres envoyées aux parents, prouvant que les parents ont été informés du mode de fonctionnement du CIPR et qu'on leur a demandé des renseignements à propos des points forts et des besoins de leur enfant avant la première réunion avec le CIPR.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère collaborera avec le secteur de l'éducation pour améliorer le processus de collecte, de partage et de consignation des renseignements sur les élèves obtenus auprès des parents.

Ressources affectées aux travaux des CIPR

Le processus d'identification formelle comprend généralement le recours à différentes ressources afin d'obtenir des évaluations professionnelles des élèves qui n'auraient peut-être pas été nécessaires autrement, et exige que le personnel consacre du

temps à la préparation et à la participation aux réunions initiales des CIPR et aux réunions d'examen. L'un des conseils scolaires que nous avons visités a souligné qu'il dissuadait l'identification formelle des élèves par l'entremise des CIPR et limitait rigoureusement le nombre d'évaluations professionnelles que les écoles peuvent demander. En conséquence, seulement 51 % des élèves de ce conseil scolaire inscrits à un programme d'éducation à l'enfance en difficulté avaient été formellement identifiés, comparativement à la moyenne provinciale de 68 % (voir la Figure 1). De plus, lorsque les élèves avaient été formellement identifiés, les parents se conformaient généralement à la demande du conseil scolaire et acceptaient d'exempter le CIPR d'effectuer des examens annuels, de sorte que très peu de ressources étaient affectées à cette activité.

Le personnel du conseil scolaire nous a informé qu'en limitant les dépenses liées aux travaux du CIPR, le conseil avait été en mesure d'augmenter les services offerts directement aux élèves, par exemple le nombre d'enseignants à l'enfance en difficulté. Cette stratégie a permis de libérer du temps pour des activités comme la gestion des classes cliniques à l'intention des élèves, la consultation avec d'autres enseignants sur les stratégies d'enseignement et les adaptations, et la coordination de la préparation des PEI. Les titulaires de classe relevant de ce conseil scolaire ont dit qu'ils recevaient beaucoup d'aide de la part des enseignants à l'enfance en difficulté. De plus, contrairement aux titulaires de classe qui s'occupent généralement d'un même élève pendant une année seulement, les enseignants à l'enfance en difficulté peuvent s'occuper d'un élève ayant des besoins particuliers pendant plusieurs années, ce qui les place dans une meilleure position pour assurer le suivi des progrès et coordonner la préparation des PEI.

Il est clair que les différentes stratégies d'affectation des ressources présentent à la fois des avantages et des inconvénients. Il serait utile pour tous les conseils scolaires de comparer la contribution aux résultats des élèves du processus d'identification formelle et des services directs supplémentaires fournis par les enseignants à l'enfance en difficulté. Pour éviter les chevauchements, il conviendrait que le Ministère examine cette question, plutôt que de confier l'exercice à chacun des conseils.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les conseils scolaires optimisent les avantages tirés des dépenses en éducation à l'enfance en difficulté, le ministère de l'Éducation doit comparer la contribution aux résultats des élèves du processus d'identification formelle actuel, qui exige beaucoup de ressources, et celle de la prestation de services directs supplémentaires – par exemple davantage d'enseignants à l'enfance en difficulté – et déterminer dans quelle mesure on doit avoir recours aux identifications formelles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de collaborer avec les conseils scolaires pour optimiser l'utilisation des ressources afin d'améliorer l'apprentissage des élèves ayant des besoins particuliers, sans compromettre le droit des parents de demander l'intervention du Comité d'identification, de placement et de révision s'ils le souhaitent.

PLANS D'ENSEIGNEMENT INDIVIDUALISÉS (PEI)

La *Loi sur l'éducation* précise qu'un programme d'enseignement à l'enfance en difficulté comprend « un projet qui renferme des objectifs précis et un plan des services éducatifs qui satisfont aux besoins de l'élève ». Ce plan s'intitule « plan d'enseignement individualisé » (PEI). En vertu du Règlement 181/98, les directeurs d'école doivent s'assurer qu'un PEI est préparé pour tous les élèves qui, après évaluation par le CIPR, sont considérés comme étant en difficulté. Les conseils scolaires visés par nos travaux de vérification avaient aussi préparé des PEI pour des élèves qui n'avaient pas été

formellement identifiés par le CIPR, mais dont les résultats scolaires étaient inférieurs aux attentes.

Le guide du Ministère sur les plans d'enseignement individualisés définit un PEI comme un plan qui décrit par écrit le programme et les services à l'enfance en difficulté dont un élève a besoin et qui :

- définit les attentes d'apprentissage qui diffèrent de celles du curriculum ordinaire d'une matière;
- décrit les adaptations dont l'élève a besoin pour atteindre les attentes d'apprentissage à son égard ou démontrer qu'il a atteint les attentes;
- sert d'outil de planification et de responsabilisation pour les personnes qui, en vertu du plan, ont la responsabilité d'aider l'élève à atteindre les buts fixés et les attentes d'apprentissage définies.

Le guide sur le PEI décrit deux types d'attentes d'apprentissage différents : les attentes modifiées, et les attentes différentes. Les attentes modifiées sont des attentes d'apprentissage fondées sur celles du curriculum ordinaire. Dans certains cas, les élèves s'efforcent de satisfaire aux attentes du curriculum ordinaire d'un niveau inférieur au leur – par exemple, un élève de 4e année doit atteindre les objectifs fixés pour les élèves de 3e année en mathématiques. Dans le cas des matières qui ne sont pas enseignées à des niveaux inférieurs, les enseignants réduisent le nombre et la complexité des attentes prévues dans le curriculum ordinaire. Le guide du Ministère sur le PEI présente un exemple où un élève de 8e année doit, dans le cadre du cours d'histoire, être en mesure de nommer les colonies qui se sont jointes à la Confédération, mais pas la date de leur entrée dans la Confédération, comme le prévoient les attentes du curriculum ordinaire.

Au secondaire, les directeurs doivent déterminer si les modifications à apporter aux attentes dans une matière sont trop importantes pour que l'élève puisse obtenir les crédits nécessaires à la délivrance du diplôme d'études secondaires de l'Ontario et, le cas échéant, en informer les parents et l'élève. À cause des répercussions sur l'obtention de crédits, nous n'avons pas observé beaucoup d'exemples d'attentes modifiées au niveau secondaire.

Les attentes différentes sont des attentes d'apprentissage qui ne sont pas fondées sur celles du curriculum ordinaire, mais conçues pour aider l'élève à acquérir les connaissances et les compétences nécessaires à la vie de tous les jours, par exemple pour utiliser les transports en commun et explorer la collectivité, ou encore pour savoir comment gérer son argent et ses finances personnelles. Au niveau secondaire, ces cours ne permettent pas à l'élève d'obtenir les crédits nécessaires à la délivrance du diplôme d'études secondaires de l'Ontario.

Les adaptations constituent un soutien ou des services qui ne sont pas offerts à l'ensemble des élèves. Par exemple, un élève peut recevoir de l'aide pour prendre des notes ou avoir accès à un logiciel spécialisé et à un ordinateur. Les PEI de nombreux élèves en difficulté, notamment au niveau secondaire, ne renferment que des adaptations. Les élèves sont évalués au regard des attentes du curriculum ordinaire et, en conséquence, obtiennent au secondaire les crédits nécessaires à la délivrance du diplôme d'études secondaires de l'Ontario.

Renseignements à inclure dans les PEI

Le Ministère a publié un document intitulé *Plan d'enseignement individualisé (PEI) – Guide* pour aider le personnel des écoles à préparer les PEI. Ce guide décrit les étapes de l'élaboration d'un PEI, notamment :

- la collecte de renseignements pertinents, comme les évaluations faites par des psychologues et d'autres professionnels, les résultats des tests diagnostiques scolaires, les niveaux de rendement actuels et les stratégies d'enseignement qui se sont révélées utiles;
- la consultation des parents, des enseignants qui ont travaillé avec l'élève, des psychologues et des autres professionnels détenant des renseignements pertinents à l'élaboration d'un programme d'éducation pour l'élève.

Les écoles versent ces renseignements au dossier scolaire de l'Ontario de l'élève. Les dossiers scolaires de l'Ontario que nous avons examinés renfermaient généralement les évaluations faites par des psychologues et d'autres professionnels, le cas échéant. Les bulletins scolaires versés aux dossiers constituaient la principale source d'information sur le niveau de rendement actuel. Toutefois, aucun dossier ne comportait de résumé des consultations menées auprès des parents, des enseignants précédents, des psychologues et d'autres professionnels. L'un des conseils classait les tests diagnostiques scolaires et les comptes rendus des réunions de l'équipe de soutien à l'école dans ces dossiers. Dans l'une des écoles, les enseignants inscrivaient à chaque étape dans les PEI les adaptations – par exemple les invitations à demeurer concentré sur la tâche à effectuer, des pauses plus fréquentes et l'allocation de plus de temps pour effectuer les examens – qui se sont révélées efficaces. De tels renseignements utiles étaient absents ou incomplets dans les dossiers des autres écoles.

En vertu du Règlement 181/98, les écoles sont tenues de consulter les parents et les élèves âgés de 16 ans ou plus dans le cadre du processus d'élaboration des PEI. Toutefois, ni le Ministère, ni les conseils scolaires n'ont fourni des consignes aux écoles sur le genre d'information que les directeurs et les enseignants doivent essayer d'obtenir auprès des parents, par exemple :

- les types de compétences et d'habiletés dont l'élève fait preuve à la maison qui pourraient être intégrés aux stratégies d'enseignement;
- les détails relatifs au soutien que les parents peuvent offrir pour les devoirs et les activités de rattrapage durant l'année scolaire et durant l'été.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les enseignants recueillent tous les renseignements pertinents à l'éducation des élèves au moment de la préparation des plans d'enseignement individualisés (PEI), le ministère de l'Éducation doit :

- fournir aux conseils scolaires des consignes sur le genre de renseignements qu'ils doivent obtenir auprès des parents pour faciliter la préparation des PEI;
- encourager les conseils scolaires à s'assurer que les renseignements utiles à la préparation des PEI – par exemple les résumés des renseignements obtenus après consultation des parents, des psychologues et d'autres professionnels, les stratégies et les adaptations mises à l'essai par les enseignants précédents, les résultats des tests diagnostiques scolaires, et les comptes rendus des réunions des équipes de soutien à l'école – sont mis à la disposition des responsables de la préparation des PEI et utilisés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera d'insister fortement sur l'amélioration du processus de préparation des PEI. Il veillera notamment à créer des ressources supplémentaires pour soutenir les écoles dans la collecte, la consignation et le partage de l'information obtenue auprès des parents afin d'éclairer la préparation des PEI. Le Ministère continuera aussi d'offrir des activités de formation à l'intention du personnel des conseils scolaires et des écoles et portant sur les lignes directrices actuellement en vigueur, l'utilisation du modèle de PEI et les ressources supplémentaires à l'appui des PEI.

Définition des objectifs et des attentes d'apprentissage et suivi des progrès réalisés par les élèves

Le Ministère définit dans ses politiques des objectifs d'apprentissage pour les élèves inscrits aux programmes ordinaires pour chaque matière prévue au curriculum. Les enseignants, en consultation

avec les parents et les élèves âgés de 16 ans ou plus, établissent les objectifs d'apprentissage des élèves en difficulté.

Suivi des progrès réalisés par les élèves

Le guide du Ministère sur le PEI précise que le PEI « donne à toutes [les personnes concernées] la possibilité de travailler ensemble en vue d'offrir un programme qui favorisera le rendement et le succès de l'élève ». On peut donc juger de l'efficacité des PEI par les progrès réalisés par les élèves en difficulté durant l'année scolaire. Afin d'évaluer l'ampleur des progrès réalisés, l'école doit mesurer avec précision la situation de l'élève au début et à la fin de l'année scolaire. Dans le guide sur le PEI, cette situation correspond au niveau de rendement actuel de l'élève.

Pour aider les élèves en difficulté à atteindre leur plein potentiel, les titulaires de classe et les enseignants à l'enfance en difficulté, en consultation avec les parents, doivent fixer des buts d'apprentissage stimulants mais réalisables. Le guide du Ministère sur le PEI définit un but d'apprentissage annuel comme étant une description de ce que l'élève peut raisonnablement accomplir dans une matière jusqu'à la fin de l'année scolaire. Ces buts d'apprentissage procurent aux enseignants le contexte dont ils ont besoin pour définir les attentes d'apprentissage pour chacune des étapes; les élèves qui satisfont à ces attentes sont considérés comme ayant atteint les objectifs d'apprentissage.

En règle générale, les élèves en difficulté ne satisfont pas aux objectifs d'apprentissage du curriculum ordinaire établi par le Ministère pour leur groupe d'âge. Par exemple, à la fin de la 3e année, un élève en difficulté peut avoir satisfait aux attentes d'apprentissage de la langue correspondant aux deux premières étapes de la 2e année. Il est donc en retard de quatre étapes sur les attentes du curriculum ordinaire (l'élève n'a pas atteint les objectifs de la dernière étape de la 2e année, ni ceux des trois étapes de la 3e année).

Le guide sur le PEI précise que, au moment de l'établissement des buts, l'enseignant doit tenir compte du rythme d'acquisition des connaissances et des compétences de l'élève (ce qui se mesure par l'augmentation des connaissances et des compétences acquises par l'élève durant une période donnée, par exemple une étape ou une année scolaire). Le suivi du changement du rythme d'acquisition des connaissances et des compétences par l'élève peut aussi aider l'enseignant à évaluer l'efficacité des stratégies d'enseignement et des adaptations, afin de remplacer les éléments qui ne donnent pas les résultats escomptés. Pour déterminer le rythme d'acquisition des connaissances et des compétences d'un élève en difficulté, il faut déterminer avec précision la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs d'apprentissage chaque année. Toutefois, le Ministère et les conseils scolaires que nous avons visités n'ont pas fourni aux écoles des consignes détaillées sur la manière de :

- mesurer le rythme d'acquisition des connaissances et des compétences;
- utiliser cette information pour évaluer l'efficacité des stratégies d'enseignement et des adaptations, et pour faire le suivi des progrès des élèves en difficulté.

Comme l'indique la Figure 1, les troubles d'apprentissage représentent la difficulté la plus courante. L'évaluation psychologique de la plupart des élèves de notre échantillon ayant un trouble d'apprentissage indique que les élèves se trouvent dans la moyenne à presque tous les égards, sauf en ce qui concerne leur trouble d'apprentissage. Bien que le niveau de rendement actuel des élèves accuse un retard par rapport aux attentes du curriculum ordinaire au moment où les difficultés sont repérées, ce retard devrait s'amenuiser au fil du temps si les stratégies d'enseignement et les adaptations appropriées sont mises en œuvre, et les élèves devraient commencer à satisfaire aux attentes d'apprentissage du curriculum ordinaire. Pour ces élèves, nous nous attendions à constater :

- une évaluation claire de l'écart entre le niveau de rendement actuel de l'élève et les attentes

du curriculum ordinaire au début de l'année scolaire dans chaque matière où l'élève est évalué en fonction d'attentes modifiées;

- un objectif clair de réduction de cet écart avant la fin de l'année scolaire, tenant compte de l'accélération prévue du rythme d'acquisition des connaissances et des compétences grâce à l'introduction et à la mise au point continue des stratégies d'enseignement et des adaptations;
- des évaluations du rythme d'acquisition des connaissances et des compétences, de la mesure dans laquelle les buts d'apprentissage annuels ont été atteints, et des répercussions de ces résultats sur la poursuite ou la modification des stratégies d'enseignement et des adaptations actuelles;
- l'échéancier selon lequel l'élève devrait éliminer l'écart entre son niveau de rendement actuel et les attentes du curriculum ordinaire.

Aucun des dossiers scolaires de l'Ontario que nous avons examinés ne répondait à ces attentes. Par exemple, un élève de notre échantillon a été identifié comme ayant un trouble d'apprentissage en 2e année, mais se trouvant autrement dans la fourchette moyenne inférieure. Selon l'évaluation pédagogique, l'élève avait alors atteint les attentes du curriculum de 1re année en langue et en mathématiques. Arrivé en 8e année, le PEI de cet élève indiquait qu'il devait satisfaire aux attentes du curriculum de 5e année en langue, et de 6e année en mathématiques. Bien que l'écart entre le niveau de rendement actuel de l'élève et les attentes du curriculum ordinaire se soit accru depuis la 2e année, rien n'indique dans le dossier que l'école a évalué s'il était normal que l'élève fasse aussi peu de progrès compte tenu des circonstances.

Parallèlement, aucun des dossiers scolaires de l'Ontario que nous avons examinés n'indiquait qu'une évaluation avait été faite pour déterminer pourquoi certains élèves avaient un rendement supérieur aux attentes. Dans notre échantillon, plusieurs élèves du secondaire désignés par un CIPR comme ayant une légère déficience intellectuelle, par exemple, obtenaient des résultats conformes aux attentes pour leur niveau dans les cours appliqués, soit des notes moyennes supérieures à 70 %. Notre échantillon comprenait même un élève, désigné par un CIPR comme souffrant d'un trouble envahissant du développement, qui avait été transféré d'un programme assorti d'attentes différentes à un programme de niveau secondaire ordinaire et qui réussissait bien avec une aide soutenue. De tels cas peuvent résulter de bonnes pratiques qui devraient être identifiées et partagées avec les autres écoles, ou encore d'une mauvaise identification qui devrait faire l'objet d'une enquête en vue d'améliorer les processus d'identification des élèves en difficulté.

En plus des cas où l'on prévoit que l'écart entre le niveau de rendement actuel de l'élève et les attentes du curriculum ordinaire devrait diminuer avec le temps, il y a aussi des cas où cet écart s'élargira et où il est peu probable que l'élève réussisse un jour à satisfaire aux attentes du curriculum ordinaire. Dans de tels cas, les attentes du curriculum ordinaire ne constituent peut-être pas des données de référence appropriées pour évaluer les progrès réalisés par l'élève.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que les écoles surveillent comme il se doit les progrès des élèves en difficulté et déterminent les pratiques efficaces, le ministère de l'Éducation doit fournir aux écoles des consignes concernant :

- la façon de mesurer les progrès des élèves en ce qui a trait à l'acquisition de connaissances et de compétences, ainsi que la façon d'utiliser cette information pour évaluer l'efficacité des stratégies d'enseignement et des adaptations et apporter les changements qui s'imposent;
- le suivi des progrès réalisés par les élèves en difficulté en fonction d'un cadre de référence approprié – qui correspond, dans bon nombre de cas, aux attentes du

curriculum ordinaire – et l'évaluation du caractère approprié des changements dans l'écart entre le niveau de rendement actuel d'un élève et les attentes du curriculum ordinaire.

[illegible]

Le Ministère continuera de soutenir les conseils scolaires dans l'utilisation des PEI pour effectuer le suivi des pratiques pédagogiques efficaces auprès des élèves en difficulté. De plus, le Ministre collabore avec les conseils scolaires afin d'établir des mesures supplémentaires du succès des élèves en difficulté.

Définition des buts et des attentes d'apprentissage

En réponse à notre vérification de l'éducation à l'enfance en difficulté de 2001, le Ministère a entrepris un examen exhaustif des PEI du tiers des conseils scolaires de la province pendant trois années consécutives – soit 2001, 2002 et 2003. Le Ministère a également mis en place un programme de suivi, appelé Processus collaboratif de révision des PEI : 2006-2007, qui s'est déroulé de la fin de 2006 au début de 2007. Dans le cadre de ce programme de suivi, on a demandé à tous les conseils scolaires de fournir des échantillons de PEI des niveaux primaire et secondaire, ainsi que les bulletins scolaires correspondants. Le Ministère a examiné les PEI afin de déterminer la pertinence de leur organisation et de leur contenu. Le rapport du Ministère sur les résultats de cet examen faisait notamment état des constatations suivantes :

- Le niveau de rendement actuel était souvent omis ou mal formulé;
- Dans la majorité des PEI, les buts annuels du programme correspondaient à des énoncés généraux, plutôt qu'à des paramètres observables ou mesurables;
- Les attentes d'apprentissage modifiées n'étaient pas formulées sous forme de tâches mesurables.

Les résultats de notre vérification ont confirmé qu'il y avait place à l'amélioration, tant en ce qui concerne le guide du Ministère sur le PEI que les procédures dans les écoles visitées, notamment :

- La consignation exacte du niveau de rendement actuel de l'élève constitue la première étape clé de la définition des buts et des attentes d'apprentissage annuels. Nous avons constaté que 47 % des PEI de notre échantillon renfermant des attentes d'apprentissage modifiées faisaient état d'un niveau de rendement actuel erroné. Nous avons aussi observé que, dans les exemples fournis dans le guide sur le PEI, le niveau de rendement actuel de l'élève est formulé en années entières plutôt qu'en étapes. Par exemple, l'un des PEI indique que l'élève, qui commence la 4e année en septembre, a un niveau de rendement actuel correspondant à celui de la 2e année, sans précision d'étape. Il est clair que l'élève qui satisfait aux attentes de la troisième et dernière étape d'une année est considérablement plus avancé que celui qui satisfait aux attentes d'une seule étape. Comme le rendement des élèves pour chaque étape est facilement accessible, il n'y a pas lieu d'utiliser des mesures moins précises du niveau de rendement de l'élève.
- Nous avons constaté que les exemples de buts d'apprentissage annuels fournis dans le guide sur le PEI étaient mesurables en ce qui concerne la langue et les mathématiques, mais imprécis pour les autres matières. Par exemple, le but en sciences précise que l'élève « démontrera une compréhension améliorée des phénomènes naturels [...] ». Il ne s'agit pas là d'un but valable, puisque toute amélioration, quelle qu'en soit l'ampleur, constituerait une réussite. Certaines des écoles ayant fait l'objet de notre vérification avaient défini des buts d'apprentissage mesurables; par exemple, en langue, l'élève « améliorera

ses compétences en compréhension de la lecture jusqu'au niveau de la moitié de la 6e année, et ses compétences en écriture jusqu'à un niveau de fin de 5e année ». Nous avons toutefois aussi constaté de nombreux exemples de buts imprécis et non mesurables, par exemple « l'élève sera en mesure de réussir le programme de mathématiques de 5e année dont les attentes auront été diminuées », ou « l'élève améliorera ses compétences en phonétique et en décodage ».

- Nous avons constaté que les attentes d'apprentissage inscrites dans les PEI examinés étaient généralement plus spécifiques pour les mathématiques et la langue que pour les autres matières. Par exemple, l'une des attentes en mathématiques était formulée comme suit : « l'élève apprendra à additionner et à soustraire des nombres entiers à un chiffre ». En sciences et en technologie, au contraire, un des PEI énonçait seulement l'attente imprécise et non mesurable que l'élève « explorera les caractéristiques des ressources en eau de la terre (océans, rivières, lacs, glaciers, neige, nuages, gaz atmosphérique) ».

Le guide sur le PEI indique également que lorsqu'on attend d'un élève qu'il « réalise la plupart des attentes prévues » du curriculum ordinaire sans modification, il faut « préciser de quelle façon les attentes modifiées ne correspondent pas aux attentes qui figurent dans les programmes-cadres du ministère ». Ainsi, dans l'exemple concernant le cours d'histoire présenté plus haut, on attend de l'élève qu'il soit capable de nommer les colonies qui se sont jointes à la Confédération, mais pas la date de leur entrée, comme c'est le cas pour les élèves du curriculum ordinaire. Toutefois, pour les matières autres que la langue et les mathématiques, nous n'avons pas constaté dans les PEI examinés beaucoup de cas où les différences entre les attentes d'apprentissage formulées dans le plan et celle du curriculum ordinaire étaient expliquées.

Le guide sur le PEI souligne l'importance, pour toutes les personnes responsables de l'éducation d'un élève en difficulté – parents, enseignants, conseiller en orientation, direction de l'école, personnel d'éducation à l'enfance en difficulté, personnel de soutien et personnel des organismes communautaires, le cas échéant – d'acquérir une « compréhension commune » des buts d'apprentissage de l'élève. Le recours à des mesures et à des formulations plus précises dans les PEI faciliterait une telle compréhension commune.

RECOMMANDATION 7

Pour s'assurer que les enseignants, les parents et les élèves en difficulté aient une compréhension commune des buts et des attentes d'apprentissage pour l'année scolaire à venir, et pour faciliter le suivi des progrès des élèves :

- le ministère de l'Éducation doit mettre à jour le document intitulé *Plan d'enseignement individualisé (PEI) – Guide* de manière à :
  - fournir des exemples de buts d'apprentissage spécifiques pour toutes les matières, comme c'est le cas pour la langue et les mathématiques;
  - éclaircir les attentes concernant l'explication des différences entre les attentes d'apprentissage consignées dans le PEI et celles du curriculum ordinaire;
- les conseils scolaires doivent s'assurer que les écoles fixent des buts et des attentes d'apprentissage mesurables dans les PEI.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera à fournir des exemples de pratiques efficaces à cet égard. Il continuera aussi d'offrir une formation concernant le guide sur le PEI et le partage des pratiques efficaces concernant l'établissement de buts d'apprentissage mesurables. Le Ministère partagera les pratiques efficaces ayant contribué à une hausse de 17 points des résultats au test de 3e année en écriture de l'OQRE, et à une hausse de 11 points des résultats au test de 6e année en écriture de la dernière année.

[redacted]

Les trois conseils scolaires reconnaissent que les attentes d'apprentissage consignées dans les PEI doivent être mesurables, et que les buts d'apprentissage, en plus d'être mesurables ou observables, doivent être formulés d'une manière qui définit clairement ce qui doit être fait. Outre la prestation d'une formation en cours d'emploi à l'intention des enseignants et des administrateurs à cet égard, les conseils entendent s'assurer que les buts et les attentes d'apprentissage des PEI sont préparés comme il se doit – deux des conseils prévoient examiner à l'interne un échantillon de PEI, selon les principes du processus collaboratif de révision du Ministère, tandis que l'autre conseil entend intégrer ces travaux à son processus d'examen de l'efficacité de ses écoles.

L'un des conseils a souligné qu'il pourrait être utile que le Ministère fournisse des lignes directrices supplémentaires sur la modification des attentes d'apprentissage pour les matières enseignées au secondaire de manière à permettre aux élèves concernés d'obtenir quand même les crédits nécessaires à la délivrance du diplôme d'études secondaires de l'Ontario.

Le conseil a aussi suggéré que, pour faciliter la réponse aux besoins de formation découlant de la mise en œuvre de cette recommandation et d'autres recommandations, le Ministère devrait produire des clips vidéo ou des diffusions Web de 15 à 20 minutes afin d'offrir des activités électroniques de formation en cours d'emploi auxquelles le personnel pourrait accéder en tout temps – il pourrait s'agir, par exemple, d'un clip vidéo ou d'une diffusion Web sur la façon de rédiger une attente mesurable, avec des exemples applicables aux différents niveaux des curriculums.

Préparation des PEI en temps opportun

En plus de définir les buts et les attentes d'apprentissage, les PEI établissent les adaptations que les enseignants mettront en œuvre auprès des élèves en difficulté, ainsi que les stratégies d'enseignement qu'ils utiliseront. Il est donc essentiel que les PEI soient préparés le plus rapidement possible. C'est pourquoi le Règlement 181/98 exige que les PEI soient rédigés dans les 30 jours d'école suivant :

- le placement initial de l'élève dans un programme d'éducation à l'enfance en difficulté;
- le début de l'année scolaire pour les élèves reprenant un programme d'éducation à l'enfance en difficulté en septembre. Pour l'année scolaire 2007-2008, l'échéance était fixée au 16 octobre.

La proportion des PEI de notre échantillon préparés dans les délais impartis s'est améliorée depuis notre dernière vérification, passant de 17 % en 2001 à 50 % aujourd'hui. Dans deux des écoles que nous avons visitées, les PEI de tous les dossiers examinés avaient été préparés avant l'échéance et signés par la direction, les parents et les élèves âgés de 16 ans ou plus. Dans les autres écoles, les PEI qui n'avaient pas été préparés à temps étaient en retard de presque quatre semaines en moyenne dans les écoles primaires, et de sept semaines dans les écoles secondaires.

À l'école secondaire où les PEI ont été préparés dans les délais impartis, on nous a informés qu'il était pratique courante pour les enseignants à l'enfance en difficulté de commencer à rencontrer les parents et les élèves âgés de 16 ans ou plus dès le début de septembre pour discuter des objectifs et des plans pour l'année à venir. Ces rencontres visent à s'assurer que les parents, les enseignants et les élèves comprennent et acceptent les buts et les attentes d'apprentissage, ainsi que les adaptations prévues.

RECOMMANDATION 8

Pour s'assurer que les élèves en difficulté reçoivent un soutien en temps opportun conformément à leur plan d'enseignement individualisé (PEI), le ministère de l'Éducation doit comparer les procédures et les pratiques en vigueur dans un échantillon de conseils scolaires où les échéances de préparation des PEI sont généralement respectées avec celles des écoles où ces échéances ne sont pas respectées, et inclure des exemples d'échéances et de pratiques efficaces dans le guide sur le PEI.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie, encourage et facilite le partage des pratiques efficaces concernant l'utilisation des PEI. Il continuera à vérifier le caractère opportun et approprié des PEI, et à utiliser des outils comme le programme des conseils scolaires et les examens financiers pour mener à bien cette initiative.

REDDITION DE COMPTES SUR LE RENDEMENT ET LES PROGRÈS DES ÉLÈVES

Comme il en a été question plus haut dans le présent rapport, les PEI des élèves en difficulté peuvent comporter différentes catégories d'attentes dans les matières concernées :

- attentes du curriculum ordinaire pour leur niveau avec adaptations;
- attentes modifiées;
- attentes différentes.

Pertinence des bulletins scolaires provinciaux normalisés pour les élèves en difficulté

Le Ministre exige des écoles qu'elles utilisent le bulletin scolaire provincial normalisé pour rendre compte du rendement des élèves en difficulté entrant dans les deux premières catégories. Dans le cas des élèves pour lesquels des attentes différentes ont été définies, le guide du Ministère sur le PEI précise qu'« il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'attribuer des notes sous forme de pourcentage ou de cote », parce que soit l'élève a acquis la compétence enseignée, soit il ne l'a pas acquise – par exemple, il a appris à utiliser seul les transports en commun pour se rendre à des endroits précis. Le Ministère n'a toutefois pas élaboré de bulletin scolaire pour les attentes différentes, mais deux des trois conseils scolaires ayant fait l'objet de notre vérification l'ont fait.

Dans le cas des élèves en difficulté pour lesquels les attentes sont simplement adaptées, il convient d'utiliser le bulletin scolaire provincial, puisque les élèves sont évalués en fonction des attentes du curriculum ordinaire. Le bulletin scolaire provincial convient cependant moins dans le cas d'élèves en difficulté pour lesquels des attentes modifiées ont été établies, parce qu'il n'est pas conçu pour rendre compte des attentes d'apprentissage satisfaites. En conséquence, il ne permet pas de rendre compte correctement des progrès des élèves à l'égard de leurs buts d'apprentissage. Certaines écoles de l'un des conseils scolaires visés par notre exercice de vérification faisaient état du rendement des élèves dans les PEI, en inscrivant des notes en regard de chaque attente d'apprentissage, mais ont cessé cette pratique en 2006-2007. Les enseignants nous ont informés que les parents avaient trouvé cette façon de faire facile à suivre. La disponibilité de renseignements aussi spécifiques faciliterait en outre la tâche de l'enseignant responsable de préparer le PEI suivant.

Bulletins scolaires utiles

Nous avons constaté des cas, notamment au niveau primaire, où les bulletins scolaires faisaient état des attributs positifs de l'élève, mais n'évaluaient pas clairement le rendement de l'élève par rapport aux attentes. En conséquence, certains parents pourraient ne pas bien comprendre le rythme de

progression de leur enfant, ni les points à améliorer. Certains parents ont dit qu'ils n'arrivaient réellement pas à déterminer si leur enfant réussissait bien ou pas dans l'ensemble. Les parents ont aussi constaté que même si leur enfant avait reçu de bons commentaires à propos de sa créativité, de ses compétences à l'oral et de ses efforts, le fait que ses compétences en écriture et en lecture soient faibles n'était pas signalé dans le bulletin. Par exemple :

- Un bulletin scolaire renfermait des éloges sur la capacité de l'élève à bien travailler de manière indépendante; le bulletin suivant soulignait que l'élève était la preuve qu'une bonne méthode de travail était synonyme de succès. Après avoir vu ce dernier bulletin, les parents ont annulé tous les services à l'enfance en difficulté offerts à leur enfant. Pourtant, selon le PEI, l'élève avait toujours des résultats bien inférieurs aux attentes du curriculum en langue et en mathématiques.
- Un autre bulletin indiquait qu'en arts visuels, l'élève utilisait généralement des couleurs primaires pour créer des couleurs secondaires. Toutefois, comme cette compétence n'était pas directement liée à un objectif d'apprentissage en arts visuels, cette remarque ne véhiculait pas d'information sur le rendement de l'élève.

Lignes directrices pour l'évaluation des attentes modifiées

Lorsque les élèves doivent satisfaire aux attentes du curriculum d'un niveau inférieur au leur, les enseignants fondent leur évaluation sur ce niveau inférieur. Toutefois, ni les conseils scolaires, ni le Ministère n'ont offert aux enseignants des lignes directrices sur la façon d'évaluer les élèves pour lesquels on a défini des attentes d'apprentissage inférieures à celles de leur niveau. Comme il a été mentionné plus haut, nous avons constaté que dans de tels cas, les attentes d'apprentissage ont tendance à être imprécises plutôt que mesurables. En conséquence, comme les enseignants nous l'ont fait remarquer, seul l'effort fourni est la plupart du temps consigné dans le bulletin. Le rapport intitulé *Transformation de l'éducation de l'enfance en difficulté*, publié en mai 2006, fait état de la nécessité d'élaborer des mesures appropriées pour évaluer et suivre les progrès des élèves pour lesquels des attentes modifiées ont été établies.

RECOMMANDATION 9

Pour s'assurer que les parents et les élèves comprennent le rendement des élèves au regard des attentes modifiées ou différentes, par opposition aux attentes du curriculum ordinaire :

- le ministère de l'Éducation doit :
  - réexaminer la pertinence du bulletin scolaire provincial uniformisé pour la reddition de compte sur le rendement des élèves pour lesquels des attentes modifiées ont été définies;
  - fournir des exemples du genre de bulletin qu'il s'attend à ce que les conseils scolaires utilisent pour les élèves pour lesquels des attentes différentes ont été définies;
  - fournir des lignes directrices pour aider les enseignants à évaluer le rendement des élèves pour lesquels des attentes inférieures à celles de leur niveau ont été définies;
- les conseils scolaires doivent s'assurer que les bulletins scolaires fournissent aux parents et à l'élève des renseignements utiles sur le rendement de l'élève par rapport aux buts et aux attentes d'apprentissage.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera les bulletins scolaires à l'intention des élèves en difficulté pour lesquels des attentes modifiées ou différentes ont été définies. Il appuie également la communication du rendement des élèves qui ne suivent pas le curriculum provincial par l'entremise d'un programme différent, par exemple un plan d'enseignement individualisé (PEI). Cette communication du rendement comprendra des

renseignements sur la façon dont les attentes modifiées définies pour l'élève seront reconnues au moyen d'un certificat de compétence provincial, d'un diplôme d'études secondaires de l'Ontario et du bulletin scolaire provincial. Le Ministère continuera d'améliorer ses lignes directrices concernant le PEI en ce qui a trait aux attentes modifiées pour s'assurer que des données de référence sont partagées au sein du système.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les trois conseils scolaires reconnaissent que les parents et les élèves doivent recevoir une évaluation utile du rendement des élèves et s'efforcent de résoudre le problème en offrant une formation en cours d'emploi conçue pour améliorer la capacité des enseignants à évaluer et à rendre compte de manière cohérente des niveaux de rendement des élèves. L'un des conseils souligne qu'il entend effectuer un examen interne d'un échantillon de PEI comparable au processus collaboratif de révision des PEI du Ministère, et qui comprendra une vérification de l'harmonisation des bulletins scolaires des élèves en difficulté avec les PEI.

PLANIFICATION DE LA TRANSITION

Pour les élèves en difficulté âgés de 14 ans ou plus, le Règlement 181/98 exige que les PEI comprennent un plan de transition vers des activités postsecondaires pertinentes, par exemple vers le marché du travail, une éducation supérieure et la vie en collectivité. (Cette exigence ne s'applique pas aux élèves dont la seule caractéristique particulière est leur douance.) Le Ministère a publié en 2002 un *Guide sur la planification de la transition* pour aider le personnel des écoles à préparer les plans de transition.

Nous avons constaté que des plans ont été préparés pour tous les élèves âgés de 14 ans ou plus dans les écoles visées par notre vérification. Toutefois, dans les exemples fournis dans le guide sur la planification de la transition, conçus sous forme de listes de choses à faire, il n'y a pas d'endroit pour indiquer les activités effectuées ni, dans le cas des activités comme les stages d'éducation coopérative, le degré de réussite.

Outre les plans de transition postsecondaires, le guide du Ministère sur le PEI recommande de préparer des plans pour aider les élèves en difficulté à faire des transitions, par exemple un changement d'école ou le passage du primaire au secondaire. Le rapport de 2006 intitulé *Transformation de l'éducation de l'enfance en difficulté* recommande au Ministère d'« étudier, partager et mettre en œuvre des pratiques efficaces de transition pour les élèves ayant des besoins particuliers. Des points de transition multiples, comme l'entrée à l'école, la transition entre écoles, entre paliers et de l'école à un établissement postsecondaire refléteraient la collaboration entre professionnels, la famille et l'élève, et la coordination entre les prestataires de services. »

Notre examen d'un échantillon de dossiers scolaires de l'Ontario n'a toutefois révélé aucun document relatif à la planification des transitions, par exemple un changement d'école ou le passage du primaire au secondaire, bien qu'on nous ait affirmé que les enseignants à l'enfance en difficulté de chacune des écoles discutaient de ces transitions. Il conviendrait de mieux consigner dans les dossiers scolaires de l'Ontario les résultats concluants et non concluants des stratégies d'enseignement et des adaptations pour faciliter la planification des transitions entre écoles ou du primaire au secondaire.

La transition entre l'école primaire et le secondaire peut notamment être difficile pour les élèves en difficulté pour lesquels on a défini des attentes modifiées au primaire mais qui devront répondre aux attentes du curriculum ordinaire avec adaptations au secondaire, en raison de la nécessité d'obtenir des crédits. Par exemple, un élève de 8e année pour lequel on a fixé des objectifs de 6e année en mathématiques ne sera de toute évidence pas prêt

à suivre les cours de mathématiques du secondaire, même au niveau appliqué. Dans certains cas, ce problème a été résolu en plaçant les élèves dans ce qui constitue en fait des classes de rattrapage, afin de leur permettre de combler leurs lacunes. Nous avons aussi constaté des cas où la transition aurait pu être mieux gérée. Par exemple, un élève ayant un trouble d'apprentissage devait, selon son PEI au début de sa 8e année, satisfaire aux attentes de la 6e année en mathématiques et de la 4e année en langue. À la fin de sa 8e année, il a été transféré en 9e, où on l'a inscrit à des cours de niveau appliqué de 9e année et où il devait satisfaire aux attentes du curriculum ordinaire avec adaptations dans toutes les matières. L'élève a échoué tous ses cours et a commencé à avoir des problèmes d'assiduité au deuxième semestre de la 9e année; en 10e année, il a manqué la majorité de ses cours. Des lignes directrices détaillées sur la gestion de la transition des élèves qui ont un rendement considérablement inférieur aux attentes du curriculum ordinaire de leur niveau aideraient les écoles à offrir un soutien approprié à ces élèves.

RECOMMANDATION 10

Pour s'assurer que la transition des élèves en difficulté d'une école à l'autre ou du primaire au secondaire, et de l'école secondaire au marché du travail, à la vie en collectivité ou à un établissement d'enseignement supérieur est gérée de manière efficace, le ministère de l'Éducation doit :

- exiger que les écoles préparent des plans pour toutes les transitions – pas seulement pour la transition vers l'école secondaire – et rendent compte de l'exécution et, le cas échéant, du degré de succès de chacune des activités prévues dans le plan de transition;
- fournir davantage de lignes directrices sur la planification et la gestion de la transition des élèves pour lesquels on a défini des attentes modifiées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Par l'entremise de son initiative Réussite des élèves, le Ministère s'est concentré sur la transition entre la 8e et la 9e année pour tous les élèves, y compris ceux qui sont en difficulté. Il continuera d'examiner le volet du processus des PEI concernant la planification de la transition.

SUIVI DE L'EFFICACITÉ, DE LA QUALITÉ ET DE LA CONFORMITÉ DES PROGRAMMES

Les directeurs doivent s'assurer que leur école se conforme aux nombreuses exigences des lois, des règlements et des politiques en ce qui a trait à la prestation de services et de programmes d'éducation à l'enfance en difficulté. Les surintendants ont la responsabilité de veiller à ce que la direction des écoles qu'ils supervisent a pris les mesures qui s'imposent pour satisfaire à ces exigences. Cependant, le Ministère n'exige pas que les conseils scolaires mettent en place un processus d'inspection formel pour s'assurer de la conformité des écoles à ces exigences, comme c'est par exemple le cas pour les institutions financières en ce qui concerne leurs succursales. Les travaux du surintendant ne remplacent pas un processus d'inspection formelle où sont examinés périodiquement les services et les programmes d'éducation à l'enfance en difficulté offerts à un échantillon d'élèves et où les résultats des inspections font l'objet de rapports. Aucun des conseils ayant fait l'objet de notre vérification n'avait mis en place un processus d'inspection formel.

Outre la conformité, les inspections devraient aussi viser à recenser :

- les pratiques exemplaires locales qui pourraient être mises en œuvre à l'échelle du conseil scolaire;
- les politiques et les pratiques qui ne conviennent plus en raison des changements dans la technologie ou les pratiques pédagogiques, ou encore des nouvelles recherches. Cette

information permettrait aux conseils scolaires de mettre à jour leurs propres politiques et de conseiller le Ministère en ce qui a trait aux exigences désuètes des lois, des règlements et des politiques.

Comme il en a été question plus haut, le Ministère a donné suite à notre dernière vérification en examinant, entre 2001 et 2003 et de nouveau en 2006-2007, de grands échantillons de PEI afin d'en évaluer l'organisation et le contenu. La quantité et la gravité des constatations formulées dans le rapport du Ministère à la suite de son examen de 2006-2007, ainsi que nos propres constatations dans le cadre des travaux de vérification visés par le présent rapport, confirment la nécessité d'un processus d'inspection formel.

Depuis l'année scolaire 2007-2008, le Secrétariat de la littératie et de la numératie du Ministère offre aux conseils scolaires une aide financière – 16 millions de dollars en 2007-2008 et 13 millions de dollars en 2008-2009 – et des services conseils pour la mise en œuvre d'un processus d'examen de l'efficacité des écoles. Ce processus « propose aux enseignants, ainsi qu'aux administrateurs dans les écoles et les conseils scolaires des moyens afin d'assumer de plein gré leur responsabilité et leur redevabilité envers la mise en œuvre soutenue, dans l'ensemble de la province, de stratégies efficaces issues de la recherche ». Le surintendant de l'éducation de l'enfance en difficulté de l'un des conseils scolaires ayant fait l'objet de notre vérification a souligné que son conseil avait l'intention d'élargir la portée du processus d'examen de l'efficacité des écoles pour y inclure d'une manière plus poussée la qualité et la conformité des programmes d'éducation à l'enfance en difficulté.

RECOMMANDATION 11

Pour s'assurer que les écoles se conforment aux lois, aux règlements et aux politiques en vigueur, et pour améliorer la qualité des programmes d'éducation à l'enfance en difficulté, le ministère de l'Éducation doit aider les conseils scolaires à mettre en place des procédures périodiques d'assurance de la qualité et de vérification de la conformité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera d'effectuer des examens des programmes et des finances des écoles pour aider les conseils scolaires à se conformer à la législation en matière d'éducation à l'enfance en difficulté, et pour améliorer le partage des pratiques efficaces.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Un des conseils scolaires a souligné qu'il mettait à l'essai un système de gestion des dossiers conçu pour permettre au personnel de remplir par voie électronique les formulaires nécessaires aux activités du Comité d'identification, de placement et de révision (CPIR) et à l'élaboration des plans d'enseignement individualisés (PEI) et de conserver l'information. Lorsqu'il sera mis en œuvre, ce système facilitera la supervision de la gestion des programmes d'éducation à l'enfance en difficulté du conseil scolaire en offrant à la direction, aux surintendants et au personnel chargé des programmes des rapports sur, par exemple, l'état de préparation des PEI, ce qui permettra de surveiller le respect de l'échéance de 30 jours pour l'élaboration des PEI.

INTÉGRALITÉ DES DOSSIERS SCOLAIRES ET DONNÉES AUX FINS DE RECHERCHE

Le Secrétariat de la littératie et de la numératie du Ministère insiste sur l'importance de « la recherche, [de] l'analyse basée sur des preuves et [de] la prise de décisions fondées sur des données probantes » pour améliorer le rendement des élèves. Les rapports du Ministère, notamment *L'éducation pour tous* (2005) et *Transformation de l'éducation de l'enfance*

en difficulté (2006), soutiennent également ce point de vue. La transition des pratiques du secteur de l'éducation en matière de prise de décisions et d'éducation de l'approche traditionnelle fondée sur l'intuition et l'expérience vers une approche reposant sur des faits et des recherches exige la collecte de données améliorées et plus détaillées à propos des élèves, des programmes et des services pédagogiques qui leur sont offerts, et de leur rendement.

Pour faciliter l'enseignement fondé sur l'expérience, le Ministère a lancé en 2005 l'initiative Gestion de l'information pour l'amélioration du rendement des élèves (GIARE) afin d'aider les conseils scolaires à prendre en charge les coûts des nouvelles technologies, de la formation et de la mise en place d'une capacité d'analyse. Dans le cadre de l'initiative, les conseils scolaires ont reçu depuis trois ans 20 millions de dollars par année pour financer les systèmes d'information nécessaires, et recevront 10 millions de dollars en 2008-2009.

Renseignements figurant dans les dossiers scolaires de l'Ontario

La ligne directrice intitulée *Dossier scolaire de l'Ontario : Guide*, publiée en 2000 par le Ministère, stipule que les dossiers doivent contenir des renseignements personnels de base, les bulletins scolaires, ainsi que « tout autre renseignement jugé favorable à l'amélioration de l'enseignement donné à l'élève ». Notre vérification a révélé que les conseils scolaires n'interprétaient pas cette ligne directrice d'une manière suffisamment complète.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, plusieurs renseignements nécessaires pour soutenir une approche fondée sur l'expérience pour l'élaboration des PEI étaient absents des dossiers scolaires de l'Ontario. Parmi les renseignements manquants dans toutes les écoles visées par notre vérification ou dans certaines seulement : notes sur les consultations avec les parents concernant les compétences et les habiletés démontrées par leur enfant à la maison; notes sur les stratégies d'enseignement et les adaptations qui ont fonctionné et celles qui n'ont pas donné de résultat; résumés du type, du moment et de la quantité de services et d'aide offerts au fil du temps; ampleur des progrès réalisés par les élèves à chaque étape; comptes rendus des réunions des équipes de soutien à l'école.

Systèmes d'information scolaire

Pour mettre au point des modèles de prestation de programmes fondés sur l'expérience, les chercheurs doivent être en mesure d'effectuer des études à grande échelle couvrant les progrès des élèves sur un certain nombre d'années. En plus de contribuer à l'efficience administrative, la mise en œuvre du Système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn) en 2005-2006 et les améliorations continues de ce système visent à soutenir de telles études.

Les systèmes d'information des conseils scolaires peuvent aussi servir à soutenir la recherche, pourvu qu'ils renferment suffisamment de données fiables sur les programmes pédagogiques et le rendement des élèves en difficulté, ainsi que des données personnelles comme l'âge et les caractéristiques atypiques. Au fil de la constitution des profils des élèves, les chercheurs peuvent suivre les progrès réalisés au fil du temps et comparer les résultats de groupes similaires d'élèves recevant des services et un soutien différents. On peut ainsi mieux recenser les pratiques d'éducation à l'enfance en difficulté qui donnent les meilleurs résultats. Par exemple, nous avons mentionné plus haut que l'un des conseils scolaires visés par notre vérification avait effectué moins d'évaluations par des professionnels et par les CIPR que les deux autres conseils, et avait utilisé les économies ainsi réalisées pour embaucher un plus grand nombre d'enseignants à l'enfance en difficulté. Il est essentiel de pouvoir étudier le rendement des élèves en difficulté sur une longue période pour déterminer si cette approche donne de meilleurs résultats pour les élèves.

La disponibilité de renseignements de base sur les élèves en difficulté dans les systèmes d'information s'est améliorée depuis notre vérification de

2001, et un certain nombre d'initiatives visant la mise en place de systèmes d'information étaient en cours au moment de notre vérification. Toutefois, les conseils scolaires visés par notre vérification n'enregistraient pas encore dans leurs systèmes suffisamment d'information sur les élèves en difficulté et sur les services et le soutien dont ils bénéficient pour appuyer des analyses détaillées. En conséquence, les conseils n'étaient pas encore en mesure d'utiliser ces systèmes d'information pour gérer et superviser les programmes d'éducation à l'enfance en difficulté. Par exemple, nous avons mentionné plus haut la nécessité de faire le suivi de l'efficacité des écoles en ce qui concerne l'identification précoce des élèves ayant des besoins d'apprentissage particuliers et d'examiner les procédures des écoles où l'on constate des exceptions. Les conseils scolaires qui avaient inscrit la date du premier PEI des élèves dans leur système d'information pouvaient repérer les élèves qui passaient entre les mailles du filet. Un rapport publié en octobre 2006 par le Conseil ontarien des directions de l'éducation (CODE) souligne que le surintendant responsable de l'éducation à l'enfance en difficulté a déclaré qu'il était essentiel d'en apprendre davantage à propos de l'utilisation efficace des données.

RECOMMANDATION 12

Pour améliorer l'efficacité des programmes d'éducation à l'enfance en difficulté, le ministère de l'Éducation doit :

- déterminer l'information nécessaire pour soutenir les modèles de prestation des programmes fondés sur l'expérience (par exemple, l'information sur le profil et les programmes pédagogiques – type, moment et quantité des services et du soutien offerts – des élèves en difficulté, ainsi que les résultats obtenus par les élèves);
- aider les conseils scolaires à établir des processus de collecte, de tenue à jour et d'utilisation de cette information pour éclairer les décisions relatives aux programmes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera d'élaborer et de partager des pratiques pédagogiques fondées, dans la mesure du possible, sur l'expérience et les résultats des recherches, et liées aux buts prioritaires du Ministère en matière d'éducation à l'enfance en difficulté. Cette initiative tirera profit des projets du Conseil ontarien des directions de l'éducation financés au cours des trois dernières années, notamment le recensement de pratiques novatrices et efficaces. Elle sera également fondée sur les succès récents des élèves en difficulté recensés au moyen des données fournies par l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE). Parmi ces succès récents, mentionnons par exemple une augmentation de 17 % du nombre d'élèves de langue anglaise de 3e année ayant obtenu une note égale ou supérieure à la norme provinciale en écriture, qui est passé de 20 % en 2006-2007 à 37 % en 2007-2008, ainsi qu'une hausse de 11 % du nombre d'élèves de langue anglaise de 6e année ayant obtenu une note égale ou supérieure à la norme provinciale en écriture, qui est passé de 17 % en 2006-2007 à 28 % en 2007-2008. Ces succès ont été réalisés alors que le nombre d'élèves en difficulté qui passent les tests de l'OQRE a augmenté considérablement.

ÉQUIPEMENT PERSONNALISÉ

Acquisition en temps utile

Certains élèves en difficulté ont besoin d'équipement personnalisé, par exemple des ordinateurs et des logiciels, pour pouvoir fréquenter l'école et progresser dans leurs études. Par exemple, un élève ayant un trouble d'apprentissage lié à la compréhension de la lecture a de la difficulté à lire les documents du curriculum, les consignes et les tests. Des logiciels et du matériel spécialisé qui convertissent le texte en paroles ou les paroles en texte peuvent l'aider à apprendre et à démontrer

ses apprentissages. Les besoins d'un élève en équipement personnalisé doivent faire l'objet de recommandations par un professionnel, par exemple un psychologue.

Les conseils scolaires paient la première tranche de 800 $ pour tout équipement acheté pour un élève chaque année, plus 20 % des coûts connexes pour l'installation et la formation du personnel. Le conseil scolaire concerné présente ensuite une demande au titre du volet Somme liée à l'équipement personnalisé (SEP) afin d'obtenir une subvention qui lui permettra de régler le solde des coûts.

Le Ministère publie des lignes directrices relatives aux demandes au titre du volet SEP qui définissent également les responsabilités des conseils scolaires à l'égard des questions comme la tenue à jour de dossiers d'inventaire appropriés pour l'équipement personnalisé, l'assurance que l'équipement est offert à d'autres élèves lorsque l'élève pour lequel il a été acheté ne s'en sert plus et l'assurance que l'équipement est entretenu comme il se doit. Toutefois, ces lignes directrices ne décrivent pas les attentes en matière de service en ce qui a trait au délai entre la date à laquelle un professionnel recommande qu'on fournisse du matériel spécialisé à un élève et la date où le matériel est prêt à être utilisé par l'élève. Aucun des conseils scolaires visés par notre vérification n'avait fixé d'attentes à cet égard. Dans les écoles visitées, nous avons constaté que le délai entre la recommandation et la mise à disposition de l'équipement varie généralement entre trois mois ou moins et plus de 12 mois.

Économies réalisées par l'achat de licences de groupe

Lorsque des élèves ont besoin d'un logiciel pour les aider à progresser dans leurs études, les conseils scolaires peuvent soit acheter une licence logicielle pour chaque étudiant, soit se procurer une licence de groupe qui sert à l'ensemble du conseil scolaire. L'employé d'un des conseils chargé de l'achat des logiciels fonctionnels nous a expliqué qu'il était possible de réaliser des économies importantes en achetant des licences de groupe. Toutefois, comme les demandes au titre du volet SEP ne peuvent être faites que pour l'acquisition de technologies spécialisées destinées à un élève en particulier, le conseil n'a pas été en mesure de réduire ses coûts de cette manière.

Efficacité des technologies spécialisées

La prestation de matériel spécialisé aux élèves vise à les aider à améliorer leurs progrès scolaires. Toutefois, le Ministère n'exige pas des conseils scolaires qu'ils déterminent si le matériel acheté aide vraiment les élèves – ce que n'ont pas fait les conseils visés par notre vérification. Il peut arriver que le matériel acheté ne soit pas utile pour diverses raisons, par exemple à cause d'une conception défaillante ou d'une formation inadéquate sur la façon de l'utiliser. Des données sur la mesure dans laquelle le matériel acheté répond aux besoins aideraient les conseils scolaires à déterminer s'il convient de changer de produit, d'améliorer la formation ou de cesser l'achat de certains types de matériel.

RECOMMANDATION 13

Pour s'assurer que le matériel spécialisé acheté pour les élèves est fourni dans des délais raisonnables, répond aux besoins et est acquis à un prix satisfaisant, le ministère de l'Éducation doit :

- **inclure des attentes en matière de service dans ses lignes directrices relatives au volet SEP, et exiger des conseils scolaires qu'ils s'assurent que leurs processus répondent à ces attentes, notamment en ce qui a trait au délai entre la date à laquelle un professionnel recommande qu'on fournisse du matériel spécialisé à un élève et la date où celui-ci reçoit le matériel prêt à l'emploi;**
- **évaluer l'ampleur des économies qui pourraient être réalisées par l'achat de licences de groupe pour les logiciels;**

- exiger des conseils qu'ils évaluent l'efficacité du matériel qu'ils achètent.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de collaborer avec les conseils scolaires pour optimiser l'utilisation et l'achat en temps opportun du matériel fonctionnel.

AUTRES QUESTIONS

Le financement de l'éducation à l'enfance en difficulté comprend des subventions au titre du volet Incidence spéciale, qui sont consenties à la suite d'une demande. Les conseils scolaires peuvent présenter au Ministère des demandes jusqu'à concurrence de 27 000 $ par élève, dans le cas des élèves ayant besoin de plus de deux employés à temps plein pour répondre à leurs besoins en matière de santé ou de sécurité. En 2005-2006 et en 2006-2007, le Ministère a versé aux conseils scolaires respectivement 13 millions et 12 millions de dollars en subventions au titre du volet Incidence spéciale.

Le Ministère inclut les demandes estimatives des conseils au titre du volet Incidence spéciale dans ses subventions annuelles aux conseils scolaires. Les demandes réelles sont ensuite conciliées avec les demandes estimatives, et les subventions de l'année suivante sont ajustées en fonction des écarts. Toutefois, au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas terminé la conciliation des subventions d'un des conseils visés par notre mission. En conséquence, le Ministère n'a pas décelé d'erreurs dans son traitement des demandes. Il en a résulté un paiement déficitaire de 575 000 $ pour l'année scolaire 2005-2006, et un paiement excédentaire de 2,1 millions de dollars en 2006-2007.

RECOMMANDATION 14

Pour s'assurer que les subventions au titre du volet Incidence spéciale sont calculées correctement, le ministère de l'Éducation doit concilier les fonds remis à chacun des conseils scolaires avec les demandes réelles présentées chaque année.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a mis en place un processus de conciliation annuelle. Il révisera ce processus et y intégrera la mise en application plus rapide des ajustements après la conciliation.

Chapitre 4

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources de 2006

Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources et de demander aux ministères et aux organismes publics et parapublics de répondre par écrit à chaque recommandation, pour inclusion dans le chapitre 3 de notre Rapport annuel. Deux ans après la publication de nos recommandations et des réponses des ministères et organismes, nous vérifions les mesures que leur direction a prises par suite des recommandations.

Le chapitre 4 décrit brièvement les vérifications d'optimisation des ressources qui étaient présentées dans le chapitre 3 de notre *Rapport annuel 2006* et précise l'état actuel des interventions motivées par nos recommandations, telles que déclarées par la direction.

Le personnel de direction a indiqué que des progrès sont réalisés dans la mise en œuvre de plus de 90 % des recommandations formulées en 2006, tandis que des progrès considérables sont rapportés pour plus de la moitié des recommandations.

Notre suivi consiste surtout à demander des renseignements au personnel de direction, à discuter avec lui et à examiner des documents justificatifs choisis. Dans un petit nombre de cas, des vérificateurs internes de l'organisme ont contribué à l'exécution de ce travail. Comme il ne s'agit pas d'une vérification, nous ne pouvons affirmer avec un degré élevé de certitude que les mesures correctives décrites ont été mises en œuvre avec efficacité. Les mesures correctives prises ou prévues seront examinées et exposées plus en détail dans de futures vérifications et pourraient influencer le moment choisi pour effectuer celles-ci.

4.01 – PROGRAMME DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE ET 4.02 – SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE

Les résultats de notre travail de suivi pour les sections 4.01 et 4.02 ne figurent pas dans le présent chapitre, car ils ont été publiés séparément plus tôt cette année. En fait, à la demande de la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse, nous avons effectué le suivi de ces deux sections de notre *Rapport annuel 2006* après un délai d'un an, au lieu des deux années habituelles, et publié les résultats dans un rapport spécial présenté le 29 janvier 2008.

Le chapitre 1 comprend un bref aperçu des résultats de notre travail de suivi. Notre rapport spécial, intitulé *Suivi des vérifications de 2006 du Programme de bien-être de l'enfance et de quatre sociétés d'aide à l'enfance*, est disponible dans son intégralité à l'adresse **www.auditor.on.ca**.

Chapitre 4
Section
4.03

Collèges communautaires – Acquisition de biens et services

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.03 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

Les 24 collèges communautaires de l'Ontario offrent un programme complet d'enseignement et de formation postsecondaires axé sur la carrière. Les données du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) indiquent que 185 722 étudiants à temps plein ou à temps partiel étaient inscrits dans des collèges communautaires en 2007 (215 000 en 2005). En 2007, les collèges ont dépensé un total de 2,6 milliards de dollars (2,3 milliards en 2005), dont 797 millions dans des secteurs visés par notre vérification de 2006 (751 millions ont été dépensés en 2005). Notre vérification de 2006 des politiques et procédures d'achat de certains collèges portait sur une vaste gamme de dépenses, excluant la rémunération des employés, l'aide financière aux étudiants, les achats de services auxiliaires et l'acquisition d'installations.

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avions constaté que les politiques d'achat des quatre collèges vérifiés (Conestoga, Confederation, George Brown et Mohawk) leur permettaient de s'assurer que les biens et services étaient acquis de façon économique et que ces politiques étaient généralement respectées. Tous les collèges vérifiés faisaient partie de consortiums d'achat afin de réduire les coûts. Ils pouvaient toutefois améliorer les procédures suivantes :

- Certains gros contrats passés avec des fournisseurs n'avaient pas fait l'objet d'un nouvel appel d'offres depuis plusieurs années. D'autres fournisseurs n'avaient donc pas la chance de soumissionner ces contrats publics, et les collèges ne pouvaient pas savoir s'il y avait moyen d'obtenir les biens ou services à meilleur prix.
- Lorsque les achats étaient effectués par des employés autres que les préposés aux achats, ceux-ci ne se conformaient pas toujours aux politiques et aux procédures établies, augmentant le risque que les biens et services achetés ne représentent pas la meilleure valeur.
- Les collèges ne définissaient pas toujours clairement leurs besoins et objectifs avant de procéder aux achats importants et ne pouvaient donc pas s'assurer de répondre à leurs besoins de la façon la plus économique.

- Dans le cas des achats importants, les collèges ont l'habitude d'établir des comités pour évaluer les offres concurrentielles. Ils ont toutefois négligé d'élaborer des directives à l'intention des membres du comité, par exemple en précisant les critères d'évaluation des aspects non monétaires des soumissions (pour s'assurer que l'évaluation est appropriée et cohérente). Les collèges ne pouvaient donc pas s'assurer que tous les membres du comité évaluaient les soumissions de la même manière.
- Les politiques régissant les cadeaux, les dons, les repas et les frais de représentation n'étaient ni claires ni appliquées de façon uniforme. Les montants étaient généralement peu importants, mais nous avons noté plusieurs achats de cadeaux destinés au personnel, y compris, dans un collège, cinq cartes-cadeaux d'une valeur de 500 $ chacune.

Nous avions recommandé des améliorations dans ces domaines, et les collèges s'étaient engagés à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Nous nous sommes fiés principalement aux renseignements recueillis et aux travaux effectués par les Services de vérification interne du Ministère, qui ont visité les quatre collèges afin d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de nos recommandations. Leurs travaux les ont amenés à conclure que des progrès importants avaient été réalisés à l'égard de presque toutes nos recommandations. Trois des quatre collèges avaient révisé leurs politiques; le quatrième collège était en train de procéder à cette révision et, dans l'intervalle, avait suivi nos recommandations concernant les achats effectués en 2007-2008.

PRATIQUES D'ACQUISITION EN RÉGIME DE CONCURRENCE

Recommandation 1

Pour s'assurer que les prix payés pour les grands achats sont concurrentiels et donner à tous les fournisseurs éventuels de justes chances de les approvisionner, les collèges doivent limiter le nombre d'années durant lesquelles ils font affaire avec le même fournisseur sans lancer de nouvel appel d'offres.

Pour s'assurer que les achats sont conformes à leurs politiques, les collèges doivent exiger de leur service des achats qu'il supervise les grands achats effectués par d'autres départements.

État actuel

Au moment de leur suivi, les Services de vérification interne du Ministère ont constaté que les quatre collèges avaient mis en œuvre cette recommandation. Pour les achats effectués en 2007-2008, ils avaient tous limité le nombre d'années durant lesquelles ils pouvaient faire affaire avec le même fournisseur sans lancer de nouvel appel d'offres. Cette limite allait de trois ans – avec une possibilité de prolongation de deux ans – à sept ans. Un des collèges conservait un calendrier des contrats pluriannuels afin d'assurer le suivi des dates d'échéance et de veiller à ce que les contrats fassent l'objet d'un nouvel appel d'offres au moment opportun.

Aux quatre collèges, le service des achats supervisait les achats importants effectués par d'autres départements. Il participait à l'ensemble du processus – de la demande d'achat à l'exécution de la commande – et veillait au respect des politiques d'achat du collège. Le service des achats de chaque collège conservait tous les renseignements relatifs aux achats.

DÉTERMINATION DES BESOINS

Recommandation 2

Pour atteindre leurs objectifs au moindre coût, les collèges doivent déterminer et définir leurs besoins avant de faire des achats importants.

État actuel

Les Services de vérification interne du Ministère ont constaté que les quatre collèges avaient mis en œuvre cette recommandation et révisé leurs politiques d'achat en conséquence. Un des collèges avait établi un formulaire d'évaluation des besoins que les départements devaient remplir et faire approuver avant d'amorcer le processus d'approvisionnement.

ÉVALUATION DES SOUMISSIONS

Recommandation 3

Pour choisir les meilleures propositions lorsque des achats importants sont prévus, les collèges doivent :

- *élaborer des directives à l'intention des comités d'évaluation, notamment en soulignant qu'ils doivent préciser les critères à employer pour évaluer les aspects non monétaires des propositions;*
- *exiger que le résumé des prix soit vérifié par une personne autre que celle qui l'a préparé.*

État actuel

Les Services de vérification interne du Ministère ont constaté que les quatre collèges exigeaient que les critères à employer pour évaluer les aspects non monétaires des propositions soient élaborés avant le début de la demande de proposition (DP) ou du processus d'appel d'offres. Les critères différaient selon la nature du produit ou du service, mais comprenaient des éléments tels que le profil et les antécédents de l'entreprise, l'innovation et l'automatisation. Les critères étaient pondérés en fonction de leur importance relative. Les Services de vérification interne nous ont dit qu'ils avaient examiné un échantillon de propositions aux quatre collèges et constaté, dans chacun des cas, que le contrat avait été accordé au vendeur dont la proposition avait obtenu la cote la plus élevée.

Les quatre collèges exigeaient que des résumés des prix soient préparés pour les achats importants, et ils ont modifié leurs politiques d'achat afin que les résumés soient vérifiés par des personnes autres que celles qui les ont préparés. Il n'y avait toutefois aucune preuve indiquant que ces vérifications étaient effectuées dans les faits pour trois des quatre collèges. Les Services de vérification interne ont formulé une recommandation additionnelle à ce sujet.

DÉPENSES DES EMPLOYÉS

Recommandation 4

Pour s'assurer que leurs fonds sont utilisés de façon appropriée et dans leur intérêt et celui de leurs étudiants, les collèges doivent appliquer des politiques clairement définies pour les cadeaux, les dons, les repas et les frais de représentation.

État actuel

Les Services de vérification interne du Ministère ont constaté, lors de leur visite, qu'un collège avait récemment mis en place une nouvelle politique portant sur les voyages et les autres dépenses professionnelles admissibles, dont celles relatives aux cadeaux, aux dons et à la représentation. Les trois autres collèges en étaient à diverses étapes de la révision et de la mise en œuvre de leurs politiques concernant ces frais.

Ministère des Richesses naturelles

Gestion des incendies de forêt

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

Les principales responsabilités du Programme de sécurité publique et d'intervention en cas d'urgence du ministère des Richesses naturelles (le « Ministère ») sont de détecter et de supprimer les incendies de forêt sur 90 millions d'hectares de terres de la Couronne en Ontario ainsi que de gérer une flotte aérienne servant à la lutte contre les incendies de forêt, à la gestion des ressources naturelles et au transport de voyageurs pour l'ensemble de la fonction publique.

Le nombre et l'intensité des incendies de forêt fluctuent parfois sensiblement d'une année à l'autre, et la plupart des coûts du Programme sont donc variables. Ils sont principalement constitués de la rémunération du personnel contractuel et d'autres dépenses en faveur de la lutte contre les incendies de forêt. Au cours de l'exercice 2007-2008, ils se sont chiffrés à 95,1 millions de dollars (66,8 millions en 2005-2006). La part restante de 2007-2008 représentait des coûts fixes relatifs au personnel à plein temps et des dépenses d'infrastructure et s'est élevée à 39,9 millions de dollars (36,6 millions en 2005-2006). Les dépenses du Programme de 2007-2008 ont donc totalisé 135 millions de dollars (103,4 millions en 2005-2006).

Le Ministère est également responsable de la gestion des obligations provinciales ayant trait à six autres types de risques : inondations; sécheresses et bas niveaux d'eau; bris de barrage; érosion; instabilité du sol et du substratum; situations d'urgence liées à la production ou au stockage de pétrole brut et de gaz naturel ainsi qu'aux gisements salifères.

Il est ressorti de notre vérification de 2006 que, une fois les incendies de forêt détectés, le Ministère réussissait bien à les supprimer. Cependant, il ne disposait pas de mesures d'évaluation de l'efficacité de ses procédures de détection et, par conséquent, il ne pouvait faire la preuve que son rendement en matière de détection était adéquat. En outre, bien que le Ministère ait mis en œuvre un certain nombre d'initiatives valables de prévention des incendies de forêt, une stratégie globale de prévention pourrait l'aider à concentrer ses efforts dans ce secteur. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère a déclaré que, au cours des cinq dernières années, une fois qu'un incendie était détecté, il réussissait dans 96 % des cas à le supprimer avant midi le lendemain ou à le circonscrire. Cependant, lorsque les incendies n'étaient pas détectés assez tôt, les coûts de

suppression restaient importants. Nous avons remarqué que deux autres administrations canadiennes détectaient rapidement les deux tiers des incendies en utilisant des méthodes préventives, alors que l'Ontario en détectait seulement le tiers grâce à ses efforts proactifs.

- En 2005, une région a connu un nombre important d'incendies causés par l'exploitation de chemins de fer, et le personnel régional a directement observé que les travailleurs des chemins de fer ne se conformaient pas aux pratiques de prévention obligatoires. L'entreprise en cause avait provoqué 36 incendies dans l'année civile 2005, dont la suppression avait occasionné des frais de plus de 1 million de dollars au Ministère.
- En 1999, le Ministère s'était basé sur un exercice novateur de modélisation par simulation pour mettre en œuvre un programme visant à réduire les coûts de la lutte contre les incendies, grâce à une meilleure utilisation de ses ressources et à l'optimisation du nombre de pompiers saisonniers et d'hélicoptères loués. Il estime que le programme a permis de réaliser des économies supérieures à 23 millions de dollars jusqu'à la saison de lutte 2005. Des experts-conseils de l'extérieur ont récemment conclu que la flotte aérienne du Ministère était bien adaptée à ses besoins et ont recommandé que le gouvernement conserve l'actuel modèle de prestation de services aériens.
- Le Ministère a négocié un prix avantageux du carburant d'aviation auprès de deux fournisseurs qui possèdent des points de vente à divers endroits de la province. Nous avons toutefois constaté qu'il avait souvent payé un prix supérieur au prix négocié, et qu'il ne pouvait vérifier si les 4,7 millions de dollars effectivement versés au cours de l'exercice 2005-2006 avaient été facturés dans les règles.
- Le Ministère s'est vu confier une nouvelle responsabilité, à savoir élaborer un plan de gestion des situations d'urgence relatives à un certain nombre de risques, dont ceux que posent les bris de barrage et les puits de pétrole et de gaz naturel abandonnés. Il avait constaté que plus de 300 barrages présentaient un risque élevé et pouvaient causer des dommages importants en cas de bris. Il avait également estimé à 50 000 le nombre maximal de puits de gaz naturel et de pétrole brut abandonnés dans la province, lesquels, dans bien des cas, présentaient un éventail de risques, notamment accumulation de gaz explosifs et contamination des eaux souterraines. Les mesures à prendre face à ces menaces étaient en voie d'élaboration, mais une planification plus détaillée était requise.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Le Ministère nous a informés qu'il avait entrepris la mise en œuvre de la plupart de nos recommandations et qu'il avait marqué d'importants progrès dans plusieurs cas. Par exemple, il s'est doté d'un nouveau processus d'évaluation de la détection de l'incendie et de méthodes améliorées d'enquête sur les incendies et de formation. Toutefois, il lui reste fort à faire pour donner suite à certaines autres recommandations, notamment instaurer une stratégie de prévention des incendies de forêt et de vérification de la conformité et effectuer un suivi des coûts de l'entretien des aéronefs particuliers.

Les mesures prises pour donner suite à chacune des recommandations sont décrites ci-après.

GESTION DES INCENDIES DE FORÊT

Prévision et détection des incendies de forêt

Recommandation 1

Afin de réduire le coût de suppression des incendies et d'atteindre ses objectifs en matière de prévention des blessures corporelles, des pertes économiques et des perturbations sociales, le ministère des Richesses naturelles doit:

- *évaluer de façon formelle ses résultats en matière de prévision des incendies pour peaufiner son modèle prédictif et déterminer les domaines où des améliorations peuvent être apportées;*
- *envisager l'adoption de normes concernant la détection des incendies de forêt et d'objectifs de rendement;*
- *analyser les raisons expliquant toute tendance relative à ses capacités en matière de détection des incendies;*
- *produire des rapports sur les résultats obtenus quant à la prévision et à la détection des incendies de forêt.*

État actuel

Le Ministère nous a appris qu'un nouveau processus d'évaluation de la prévision des incendies avait été mis en œuvre pendant la saison des incendies 2008. Des prévisions sont formulées quotidiennement, et le nombre d'incendies prévus et réels de chaque période de cinq jours est consigné et comparé chaque jour aux données antérieures au Centre ministériel des opérations d'urgence. Un rapport de fin de saison qui décrit sommairement la précision de la prévision des incendies est en cours de rédaction.

En mars 2008, un projet de recherche du Ministère a débouché sur un nouveau modèle d'établissement d'objectifs de détection des feux de végétation. Les données recueillies en 2008 serviront à évaluer et à perfectionner le modèle.

Le Ministère a fait savoir qu'il ferait rapport des tendances de la capacité de détection des incendies au terme de l'évaluation des normes et du rendement de la détection des incendies.

Intervention en cas d'incendie de forêt

Recommandation 2

Afin d'améliorer l'information disponible concernant l'intervention en cas d'incendie et la suppression des incendies et de renforcer par le fait même ses capacités dans ces domaines, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *surveiller les rapports d'évaluation des incendies afin de s'assurer qu'ils sont dûment remplis lorsqu'on en a besoin et que tous les renseignements requis y sont consignés;*
- *mettre au point une méthode permettant d'obtenir et de résumer l'information pertinente provenant des rapports d'évaluation des incendies, et mettre à jour les lignes directrices de façon à pouvoir produire des rapports valables sur les mesures concernant l'action soutenue et les temps de réponse.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a signalé que des procédures de rédaction de rapports d'évaluation des incendies avaient été ajoutées aux lignes directrices de l'Équipe de gestion des situations d'urgence. Les lignes directrices précisent quand il faut produire un rapport, par exemple lorsqu'un incendie se déclare dans des circonstances exceptionnelles ou provoque des dommages graves. Nous avons appris que 28 rapports avaient été produits en 2007, et le Ministère a signalé des améliorations manifestes dans la collecte de renseignements sur l'intervention, le coût de la lutte et les conséquences des incendies.

En ce qui a trait à l'extraction et au résumé des renseignements pertinents des rapports d'évaluation des incendies, le Ministère a annoncé que ces derniers étaient établis de façon électronique et qu'ils seraient accessibles sous peu sur un nouveau site intranet. Ainsi, les employés pourront les communiquer entre eux.

Mesures du rendement concernant les aires forestières brûlées

Recommandation 3

Pour faciliter l'atteinte de ses objectifs concernant la protection des approvisionnements en bois ayant une valeur importante et l'utilisation des effets bénéfiques des incendies aux fins de la gestion des ressources, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *élaborer des processus visant à déterminer les régions où les incendies s'avèrent nécessaires pour réduire les risques et renouveler les écosystèmes;*
- *produire les plans relatifs à la gestion des incendies requis pour les huit parcs qui ne sont pas dotés de tels plans.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que de nouvelles lignes directrices étaient parues en mai 2006 pour aider les gestionnaires des ressources et le personnel d'intervention en cas d'incendie à décider en définitive des lieux dans lesquels il était possible d'atteindre des objectifs de réduction des dangers d'incendie ou des objectifs environnementaux grâce à des incendies dirigés.

Nous avons appris que le Ministère avait suspendu le recours au brûlage dirigé comme moyen de promouvoir le renouvellement d'écosystèmes. La décision a été prise à la suite d'une situation qui a eu lieu en mai 2007, auquel moment le personnel du Programme n'a pu circonscrire un incendie dirigé dans l'aire prévue, et il s'en est suivi la perturbation inopinée des entreprises et de la population locales. Le Ministère nous a confié qu'il avait établi une nouvelle politique visant à garantir sa capacité de circonscrire le brûlage dirigé à l'avenir et qu'il mettait en œuvre des recommandations issues d'un examen effectué à l'échelon provincial par son personnel par suite de l'affaire décrite ci-dessus.

Le Ministère nous a avisés que des lignes directrices seraient établies et qu'un manuel de planification serait rédigé en 2008 en vue de la gestion des incendies dans les parcs provinciaux et les aires de conservation. De plus, il collaborait avec le personnel de Parcs Ontario pour classer par degré de priorité les besoins et les activités de planification de la gestion des incendies dans les parcs. Depuis juin 2008, nous a-t-on dit un plan de gestion des incendies était en train d'être reformulé, et l'élaboration de plans destinés à quatre autres parcs était amorcée. Par contre, aucun échéancier n'avait encore été établi en vue de mener à bien les plans de gestion des incendies des autres parcs.

Enquêtes et examens portant sur les incendies

Recommandation 4

Pour améliorer ses techniques d'enquête sur les incendies, être mieux en mesure de déterminer les causes récurrentes d'incendie, parfaire ses efforts de lutte contre les incendies de forêt et produire un effet de dissuasion, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *prendre des mesures pour combler toute lacune en matière de formation, de documentation ou de rassemblement de preuves, relevée dans le processus d'enquête sur les incendies;*
- *définir clairement les critères servant à déterminer les situations pour lesquelles il est nécessaire de procéder à un examen à l'échelon provincial, et élaborer des lignes directrices relatives à la présentation et au contenu des examens sur les incendies produits tant à l'échelon provincial qu'à l'échelon régional.*

État actuel

Le Ministère nous a dit avoir pris plusieurs mesures, dont les suivantes, pour améliorer la formation, la documentation et le rassemblement de preuves dans le domaine des enquêtes sur les incendies :

- Les enquêteurs experts communiquent de l'information actuelle par voie électronique, et les renseignements et les formulaires servant aux enquêtes ont été mis à jour sur le site intranet du Ministère.
- La formation aux enquêtes sur les incendies a été actualisée à l'intention des chefs d'équipe, 35 candidats ont assisté à un cours de 5 jours sur les enquêtes approfondies sur les incendies en avril 2008, et un atelier annuel de

recyclage d'un jour était en préparation en vue d'assurer l'actualité des compétences d'enquête des commandants du lieu de l'incident chargés de l'intervention initiale.

Selon le Ministère, la politique régissant l'obligation de procéder à l'examen d'un incendie a été révisée en octobre 2007. La politique actualisée exige l'examen de tous les incendies qui ont donné lieu à l'intervention du Ministère, et les caractéristiques de l'incendie déterminent le niveau de l'examen. Par exemple, les incendies graves qui sont réputés controversés, qui ont causé des dommages importants ou dont la maîtrise a entraîné un coût élevé doivent faire l'objet d'un « examen à l'échelon provincial ». Nous avons été informés que le brûlage dirigé susmentionné, qui avait eu lieu en mai 2007 et que le personnel du Programme n'avait pu circonscrire dans l'aire prévue, a été soumis à un examen à l'échelon provincial aux termes de la nouvelle politique.

Prévention des incendies de forêt

Recommandation 5

Pour aider à prévenir les incendies de forêt et veiller à ce que des mesures appropriées soient prises lorsque des incendies sont le fait d'une négligence humaine ou de récidivistes, le ministère des Richesses naturelles doit mettre en œuvre une stratégie globale de prévention des incendies de forêt comprenant :

- *une stratégie particulière de prévention et de vérification de la conformité pour chacun des principaux types d'incendies de forêt causés par l'activité humaine;*
- *une estimation des coûts et des avantages potentiels des initiatives proposées pour chaque type d'incendie causé par l'activité humaine, ainsi que des objectifs de rendement pour chacune des initiatives;*
- *des mécanismes pour rendre compte de l'atteinte des résultats.*

État actuel

En mars 2008, le Ministère a produit un rapport de recherche préliminaire sur les causes et la fréquence des incendies qui sont le fait de l'action humaine. Toutefois, nous avons compris qu'il poursuivait l'étude de la question et n'avait pas encore arrêté de nouvelles stratégies de prévention et de conformité. Nous avons également été avisés que, tant qu'une nouvelle stratégie n'aura pas été adoptée, les stratégies provinciales et régionales actuelles de vérification de la conformité serviraient de fondement aux initiatives de prévention, par exemple les programmes d'éducation et de sensibilisation.

Formation et sécurité des pompiers

Recommandation 6

Pour améliorer la formation de ses pompiers et élaborer davantage les initiatives et les rapports concernant la sécurité de ses travailleurs, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *accroître l'utilité de ses rapports en matière de sécurité en analysant les tendances relatives aux blessures subies par les pompiers par rapport au nombre et à la gravité des incendies de forêt et au nombre de jours travaillés par les pompiers;*
- *répondre au besoin établi de se doter d'une méthodologie d'évaluation afin d'améliorer l'efficacité de ses cours de formation à l'intention des pompiers.*

État actuel

Le Ministère nous a avisés qu'il avait amélioré son rapport annuel sur la sécurité de la gestion des incendies de forêt en 2007 par l'ajout de données sur les heures de travail perdues pour cause de blessure, la gravité des blessures et leur fréquence. Le rapport englobe les données sur la sécurité des huit années précédentes. Le Ministère a ajouté avoir recueilli des statistiques sur les heures de travail perdues pour cause de blessure auprès d'autres provinces et territoires. Toutefois, il lui est difficile d'effectuer des comparaisons valables à cause

des différentes techniques de collecte utilisées. Le groupe de travail sur la sécurité du Ministère a recommandé que l'association représentant les administrations canadiennes de la lutte contre l'incendie se penche sur la praticabilité d'une méthode commune de collecte et de déclaration des données sur les blessures qui entraînent des absences.

Le Ministère nous a appris qu'un nouveau modèle d'évaluation servant à la planification, à l'élaboration et à la présentation de formation et de tests à l'intention des pompiers avait été conçu et était appliqué au programme de formation de 2008.

Coûts, revenus et inventaire relatifs à la gestion des incendies

Recommandation 7

Pour faire en sorte que la gestion des incendies de forêt s'effectue de la manière la plus économique possible, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *examiner les coûts et les avantages associés au fait de poursuivre officiellement son programme de gestion des coûts et de rendre compte annuellement des résultats obtenus concernant toute initiative de réduction des coûts;*
- *raccourcir l'échéance pour ce qui est de facturer les coûts de suppression d'incendie et évaluer le bien-fondé des mesures de rechange visant à faciliter le paiement des factures en souffrance;*
- *se débarrasser en temps opportun des articles désuets figurant dans l'inventaire.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que, en mars 2007, une politique avait été établie qui prorogeait officiellement le programme dit de « gestion totale des coûts ». Il a précisé que les principes et les concepts du programme s'inscrivaient dans le cadre d'une culture organisationnelle dont les tenants s'efforcent d'assurer la gestion des incendies de forêt de manière à offrir le niveau de protection décrit dans la Stratégie de gestion des incendies ·orêt pour l'Ontario au coût total le moins élevé ·ble pour le gouvernement. Aucun rapport sur le programme n'est prévu, mais les initiatives visant à accroître l'efficience et à réduire les coûts doivent être déclarées dans le cadre du processus annuel de planification des activités et présentées sur une nouvelle fiche des résultats en usage à l'échelle de la Direction à laquelle le personnel aura accès en 2009.

Nos entretiens avec le Ministère ne nous ont permis de constater aucune modification importante effectuée pour améliorer la facturation et le recouvrement des coûts de la suppression des incendies.

Le Ministère nous a fait savoir qu'il avait redoublé d'effort et engagé du personnel dans le dessein de mieux gérer l'inventaire, que ce dernier était examiné régulièrement et que les articles redondants ou désuets étaient éliminés.

SERVICES D'AVIATION

Coûts des services d'aviation

Recommandation 8

Pour améliorer l'efficacité opérationnelle et offrir les services d'aviation de la manière la plus rentable possible, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *se débarrasser des aéronefs non utilisés en les vendant ou en les échangeant;*
- *effectuer un suivi des coûts relatifs au temps d'indisponibilité, aux activités d'entretien mécanique et aux pièces pour les aéronefs pris individuellement, afin d'aider à déterminer objectivement les besoins en matière de remplacement d'éléments de la flotte;*
- *mettre en place des procédures visant à garantir que le prix payé pour le carburant d'aviation correspond au prix négocié.*

État actuel

Le Ministère nous a appris que ses quatre aéronefs inutilisés avaient été soit échangés, soit vendus, si bien qu'il peut affecter le produit qu'il en a tiré à la modernisation de ses autres appareils.

Le Ministère poursuivait ses recherches sur les améliorations à apporter à son système d'information afin d'être en mesure de contrôler automa-

tiquement les heures de maintenance de chaque aéronef et les coûts des pièces destinées à chacun. Nous avons été informés que, en attendant la mise à niveau, le Ministère avait adopté un processus manuel de suivi des heures consacrées par le personnel à la maintenance de chaque appareil.

Selon le Ministère, bien qu'il se soit doté de processus de vérification des factures de carburant, il avait souvent de la difficulté à connaître le détail de la facturation établie par ses principaux fournisseurs. L'un d'eux avait consenti à produire des factures détaillées, grâce auxquelles le Ministère pourrait vérifier périodiquement les prix du carburant, tandis que l'autre avait refusé d'en faire autant, mais son contrat avec le Ministère est échu depuis. À la suite d'un appel d'offres lancé en vain récemment dont l'objet était de remplacer l'ancien fournisseur, la plupart des achats de carburant ne sont plus visés par un accord sur les prix.

Inspections de sécurité et vérifications concernant les services d'aviation

Recommandation 9

Pour s'assurer que tous les exploitants d'aéronefs commerciaux satisfont et continuent de satisfaire aux exigences provinciales en matière de sécurité aérienne, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *instaurer des politiques de conservation des dossiers pour les documents relatifs aux inspections et aux vérifications des transporteurs commerciaux et à la mise à jour de l'information sur ces transporteurs;*
- *préciser les situations dans lesquelles les transporteurs commerciaux sont tenus de soumettre l'information concernant des changements importants apportés à leurs activités;*
- *envisager la mise en place d'un programme axé sur le risque d'inspections périodiques de sécurité concernant les exploitants.*

État actuel

Le Ministère a fait savoir qu'il avait élaboré une politique préliminaire, qu'il entendait mettre en œuvre d'ici la fin de 2008, traitant de la documentation obligatoire des inspections et des vérifications d'aéronefs commerciaux et des bulletins d'information à produire. Il prévoyait informer les transporteurs admissibles de la nouvelle politique dès son parachèvement. De plus, le Ministère développait les technologies nécessaires au stockage et à la consultation en ligne des renseignements susmentionnés.

Le Ministère nous a avisés qu'il entreprendrait, d'ici la fin de l'exercice 2008-2009, la mise à l'essai d'une formule axée sur les risques visant à déterminer les transporteurs commerciaux à soumettre à une inspection de sécurité.

Gestion des situations d'urgence

Recommandation 10

Pour s'assurer qu'il remplit ses responsabilités législatives en ce qui concerne la gestion des situations d'urgence et afin de protéger les personnes, les biens et l'environnement des dangers naturels et de ceux causés par l'activité humaine qui relèvent de sa responsabilité, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *collaborer avec Gestion des situations d'urgence Ontario pour mener à terme la planification d'urgence de niveau amélioré et approfondi;*
- *élaborer un programme complet de simulation de situations d'urgence afin d'évaluer l'efficacité de diverses composantes de ses plans d'urgence.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il était résolu à mener à bien, d'ici mars 2010, la planification « approfondie au dernier degré » de son programme de gestion des situations d'urgence. Il consulte Gestion des situations d'urgence Ontario afin de parachever le programme. Il a également établi un plan d'action quinquennal qui prévoit un exercice de simulation de situations d'urgence.

Chapitre 4
Section
4.05

Hôpitaux – Administration de l'équipement médical

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

L'Ontario compte plus de 150 associations hospitalières publiques, dont chacune doit établir les priorités à respecter pour répondre aux besoins des patients dans la collectivité servie. En 2007-2008, les coûts de fonctionnement des hôpitaux de l'Ontario totalisaient 20 milliards de dollars; en 2005-2006, le total s'élevait à environ 17,5 milliards de dollars, dont 85 % était financé par la province. Ces chiffres excluent le coût de la plupart des services fournis aux patients des hôpitaux par les médecins, que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée paye par l'entremise du Régime d'assurance-santé de l'Ontario.

Les hôpitaux utilisent une grande variété d'appareils médicaux pour répondre aux besoins des patients – allant des moniteurs de signes vitaux relativement peu coûteux aux appareils d'imagerie par résonance magnétique (appareils IRM) coûtant des millions de dollars. L'acquisition, l'entretien et la réparation de ces équipements médicaux sont essentiels à la prestation de soins de qualité aux patients. Les données sur les sommes affectées par les hôpitaux de l'Ontario à l'équipement médical n'étaient pas faciles à obtenir, mais nous avons pu déterminer que les trois hôpitaux vérifiés (Grand River, Mount Sinai et le Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay) avaient dépensé un total de 20 millions de dollars pour acquérir de l'équipement médical en 2005.

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avions constaté que certains volets de la gestion de l'équipement étaient bien gérés, mais que les procédures mises en place dans d'autres secteurs ne permettaient pas de s'assurer que l'équipement médical était acquis et entretenu de façon économique. Par exemple :

- Deux des trois hôpitaux n'utilisaient pas de plans stratégiques pluriannuels pour déterminer et prioriser les besoins en équipement médical. Les trois hôpitaux avaient établi un processus de priorisation pour les demandes d'équipement reçues chaque année, mais la plupart des achats examinés dans l'un d'entre eux n'étaient pas assujettis à ce processus parce qu'ils étaient financés par des sources telles que la fondation de l'hôpital.
- Les hôpitaux ne tenaient pas compte de certains critères pertinents dans l'évaluation des achats proposés. L'un d'eux, par exemple, a acheté de l'équipement de laboratoire pour 534 000 $ sans laisser de document indiquant pourquoi l'équipement était jugé nécessaire.

- La plupart des achats examinés ont été effectués sans appel d'offres concurrentiel. Les représentants des hôpitaux ont expliqué que cette situation était principalement attribuable à la normalisation de l'équipement médical. Quoique nous reconnaissions les avantages de normaliser certains types d'équipement médical (par exemple pour assurer la compatibilité avec d'autres appareils), nous avons constaté qu'aucun des hôpitaux ne s'était doté de lignes directrices précisant quels appareils devaient être normalisés et donc soustraits aux pratiques d'achat en régime de concurrence.
- Un des hôpitaux a acheté son équipement médical par l'entremise d'un consortium d'achat, ce qui aurait dû faire baisser les prix. Cependant, aucun des appareils examinés, dont un tomodensitomètre coûtant plus de 1,1 million de dollars, n'avait été acheté par le consortium dans le cadre d'un appel d'offres ouvert. Vu la nature spécialisée de certains achats, nous n'étions pas en mesure de déterminer si les hôpitaux ou le consortium d'achat auraient pu acquérir de l'équipement répondant aux besoins de leurs patients à moindre prix s'ils avaient suivi un processus de sélection concurrentiel.
- Les trois hôpitaux comptaient sur les fournisseurs pour l'entretien de leurs appareils IRM et de leurs tomodensitomètres. Nous avons remarqué que l'entretien variait et était souvent moins fréquent que le recommande l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario dans ses normes applicables aux tomodensitomètres et appareils IRM des établissements de santé autonomes. Nous avons également remarqué que les hôpitaux ne soumettaient pas toujours leurs tomodensitomètres et appareils IRM aux procédures normales d'assurance de la qualité pour vérifier s'ils fonctionnaient bien.
- Dans bien des cas, l'équipement médical n'était pas entretenu aussi souvent que le recommandaient les manuels d'entretien ou les plans de l'hôpital. Par exemple, près de 75 % des défibrillateurs d'un hôpital n'avaient pas été entretenus comme prévu en 2005, et certains avaient passé toute l'année sans entretien.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations; les hôpitaux et le Ministère s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Au printemps et à l'été 2008, les hôpitaux, ainsi que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée le cas échéant, nous ont fourni des renseignements sur l'état actuel des recommandations de notre *Rapport annuel 2006*. Selon ces renseignements, tous les hôpitaux avaient pris des mesures en réponse à certaines de nos recommandations, et ils étaient en train de mettre en œuvre la plupart des autres recommandations. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après.

PRIORISATION DES ACHATS D'ÉQUIPEMENT MÉDICAL

Recommandation 1

Pour que les décideurs disposent de l'information nécessaire pour prioriser les achats d'équipement médical et maximiser la valeur pour les soins aux patients, les hôpitaux doivent :

- *faire des évaluations pluriannuelles des besoins en équipement et produire des documents prouvant que des critères formels de priorisation ont été appliqués pour la demande et l'approbation des achats d'équipement;*
- *réduire au minimum les achats exclus du processus de priorisation et d'approbation et, le cas échéant, exiger qu'ils soient approuvés par les*

autorités compétentes et étayés par des documents justificatifs.

État actuel

Un hôpital a indiqué qu'il avait mis en œuvre un plan d'évaluation des besoins sur deux ans. Un autre hôpital a affirmé qu'il avait mis en œuvre et qu'il était à affiner un nouveau processus triennal de budgétisation des immobilisations, qui englobait l'équipement médical. Le troisième hôpital a remarqué qu'il faisait encore des évaluations pluriannuelles des besoins en équipement médical. Tous les hôpitaux ont affirmé qu'ils appliquaient désormais des critères de priorisation formels pour demander et approuver les achats d'équipement.

En ce qui concerne la recommandation de réduire au minimum les achats exclus du processus de priorisation et d'approbation, nous avons été informés de ce qui suit :

- Un hôpital a indiqué qu'il avait révisé sa politique et que toutes les demandes d'équipement, y compris les achats financés par des tiers, devaient maintenant être incluses dans le budget d'immobilisations. De plus, l'équipement demandé et acheté en dehors du processus de budgétisation des immobilisations, notamment en cas d'urgence, doit être justifié et les documents à l'appui doivent être conservés.
- Un autre hôpital a précisé qu'il avait adopté une politique exigeant que toutes les demandes d'équipement médical passent par le processus de planification des immobilisations, quelle que soit la source de financement. L'équipement acheté en dehors de ce processus doit être approuvé, et les achats d'urgence et autres exceptions, comme les dons en espèces reçus après le cycle annuel de planification des immobilisations, doivent être étayés par des documents justificatifs. Cet hôpital a ajouté qu'en février 2008, il avait mis en œuvre une politique exigeant du conseil d'administration qu'il approuve toutes les demandes de dépenses en immobilisations de plus de 2 millions de dollars.
- Le troisième hôpital a indiqué qu'il était en train de réviser sa politique afin de mieux réduire au minimum les achats exclus de son processus de priorisation et d'approbation.

ACQUISITION DE L'ÉQUIPEMENT MÉDICAL

Justification du besoin d'équipement médical

Recommandation 2

Pour mieux gérer les ressources, les hôpitaux doivent, avant d'acheter l'équipement médical -- particulièrement l'équipement neuf à la pointe de la technologie :

- *prendre en compte tous les coûts pertinents;*
- *prendre en compte les besoins des patients;*
- *prendre en compte les capaci tés éprouvées de la nouvelle technologie;*
- *conclure des ententes de performance adéquates pour les protéger s'ils décident d'acquérir une technologie qui n'a pas encore fait ses preuves;*
- *déterminer, de concert avec leur réseau local d'intégration des services de santé (RLISS), si les patients de la région jouissent déjà d'un accès suffisant à l'équipement.*

État actuel

Au moment de notre suivi, tous les hôpitaux utilisaient des formulaires de demande d'achat qui exigeaient une documentation des coûts ainsi qu'une justification clinique des achats d'équipement médical. Un hôpital exigeait également que l'achat de certains types d'équipement médical, comme le matériel de recherche, soit approuvé par le service concerné. Cependant, en ce qui concerne l'acquisition des technologies qui n'ont pas encore fait leurs preuves, aucun des hôpitaux n'avait adopté de politique prévoyant la conclusion d'ententes de performance ou d'autres mesures de protection à cet égard.

Les trois hôpitaux ont indiqué qu'ils travaillaient, en collaboration plus ou moins étroite avec leur RLISS, à améliorer l'accès des patients à

l'équipement d'imagerie diagnostique dans leurs régions respectives. Par exemple, un hôpital a souligné qu'il présentait des rapports sur son utilisation de l'équipement d'imagerie diagnostique à son RLISS, afin de l'aider à optimiser l'accès au système. Un autre hôpital a précisé qu'il contactait d'autres hôpitaux membres de deux RLISS lorsqu'il envisageait des achats d'immobilisations de plus de 1 million de dollars.

Le Ministère a indiqué qu'il avait, de concert avec les RLISS, introduit une nouvelle ébauche de protocole afin de déterminer où installer les nouveaux appareils IRM et tomodensitomètres de façon à répondre aux besoins de la population locale. Ce protocole exige des hôpitaux qui demandent un nouvel appareil IRM ou tomodensitomètre qu'ils soumettent à leur RLISS et au Ministère une proposition précisant entre autres le nombre et l'emplacement des appareils IRM et des tomodensitomètres des hôpitaux ainsi que d'autres machines situées dans des installations environnantes. Le Ministère a indiqué que les hôpitaux avaient commencé à utiliser ce protocole à l'automne 2007.

Processus d'acquisition

Sélection concurrentielle des fournisseurs; Demandes d'information; Achats auprès d'un fournisseur unique; Consortiums d'achat

Recommandation 3

Pour s'assurer que l'équipement médical est acquis de la manière la plus économique possible et qu'il répond à leurs besoins particuliers, les hôpitaux ou leurs consortiums d'achat doivent s'engager à établir et à respecter des procédures d'acquisition en régime de concurrence, y compris :

- *des exigences concernant l'utilisation de demandes de propositions publiques pour les achats d'équipement médical dépassant un certain montant;*
- *des critères permettant de déterminer si la normalisation de l'équipement est préférable à un processus concurrentiel ouvert;*
- *des exigences relatives aux modalités d'utilisation des demandes d'information visant à identifier les fournisseurs dont l'équipement répond à leurs besoins.*

Pour s'assurer que les hôpitaux membres d'un consortium d'achat pour l'équipement médical réalisent des économies, les hôpitaux doivent surveiller de près le succès obtenu par le consortium dans l'acquisition de l'équipement médical.

État actuel

En décembre 2007, un des hôpitaux a mis en œuvre une politique exigeant le lancement d'une demande de propositions publique pour tous les achats de plus de 100 000 $, sauf si l'achat est effectué auprès d'un fournisseur unique, auquel cas le recours à un fournisseur unique doit être étayé par des documents justificatifs. En avril 2008, un autre hôpital a adopté une politique spécifiant les seuils en dollars à respecter pour les procédures d'acquisition en régime de concurrence, et prévoyant des exceptions pour les achats d'urgence, les achats effectués auprès d'un fournisseur unique et les achats d'équipement normalisé. En avril 2008, le troisième hôpital a approuvé une nouvelle politique prévoyant le recours à des procédures d'acquisition en régime de concurrence « selon la demande et la valeur de l'équipement », mais sans préciser de valeurs en dollars.

Aucun des hôpitaux n'avait élaboré de lignes directrices ou critères indiquant dans quelles circonstances il faut normaliser l'équipement (c'est-à-dire acheter certains types d'équipement auprès d'un seul fabricant) au lieu de lancer un appel d'offres ouvert. L'un d'eux avait quand même précisé, du moins dans une certaine mesure, les modalités d'utilisation des demandes d'information visant à identifier les fournisseurs dont l'équipement répond à ses besoins, tandis qu'un autre hôpital avait mis en œuvre une politique plus détaillée sur les circonstances dans lesquelles il faut présenter des demandes d'information aux fournisseurs intéressés.

En ce qui concerne la surveillance formelle des achats d'équipement médical par des consortiums pour s'assurer que les hôpitaux réalisent des économies, le Ministère a indiqué que le Council of Academic Hospitals of Ontario (CAHO), avec des fonds de l'initiative AchatsOntario du ministère des Finances, avait lancé un projet pilote de deux ans pour les achats d'immobilisations, dont certains achats d'équipement médical. Deux des hôpitaux ont dit participer à cette initiative. Le projet pilote du CAHO a pour objectif de mettre en place un processus ouvert, équitable et transparent fondé sur des lignes directrices communes en matière d'approvisionnement, un code d'éthique partagé et un processus normalisé de demande de propositions. Le Ministère a ajouté qu'il assurerait un suivi afin de déterminer dans quelle mesure le projet pilote a aidé à réaliser des économies, et qu'il s'attendait à produire un rapport final en janvier 2010.

Un des deux hôpitaux participant au projet pilote du CAHO a indiqué que son consortium d'achat ou fournisseur de services de gestion de la chaîne d'approvisionnement travaillait à la formalisation des politiques et procédures en matière d'approvisionnement qui doivent s'appliquer à tous les hôpitaux membres. Ces politiques et procédures doivent inclure une justification de fournisseur unique, des seuils de soumission et des procédures d'appel d'offres.

L'autre hôpital participant au projet pilote du CAHO a observé que son consortium d'achat explorait la possibilité d'obtenir des prix collectifs pour des équipements choisis. Il a ajouté qu'il continuait de participer à des initiatives d'acquisition d'immobilisations coordonnées par le Ministère, dont les achats de tomodensitomètres et d'appareils IRM.

Décision d'acheter ou de louer

Recommandation 4

Pour s'assurer que les appareils médicaux importants sont acquis de la manière la plus économique, les hôpitaux doivent faire une évaluation formelle de toutes les options d'acquisition, y compris la location.

État actuel

Un hôpital a mis en œuvre une politique indiquant que toutes les options de financement et de location disponibles devaient être prises en compte pour tous les achats d'équipement dont le coût dépasse 1 million de dollars. Un autre hôpital a indiqué qu'il évaluait périodiquement les options de location, mais qu'il était moins coûteux à son avis d'acheter l'équipement médical et qu'il jugeait donc peu pratique d'évaluer les options de location pour toutes les acquisitions. De même, le troisième hôpital a souligné qu'il avait révisé sa politique d'acquisition de manière à tenir compte des options de location mais qu'il achetait la plupart des appareils afin de réduire les coûts de financement.

ENTRETIEN ET RÉPARATION DE L'ÉQUIPEMENT MÉDICAL

Options de service

Recommandation 5

Pour les appareils importants ou les grandes catégories d'équipement médical, les hôpitaux doivent faire une évaluation formelle afin de déterminer :

- *s'ils sont en mesure d'entretenir et de réparer l'équipement de façon économique à l'interne;*
- *les options de service par un tiers qui répondent à leurs besoins de la façon la plus économique.*

État actuel

Un hôpital a mis en œuvre une politique selon laquelle il faut déterminer les économies potentielles liées aux contrats de service et d'entretien pour tous les achats d'équipement importants. Cet hôpital a ajouté qu'il prévoyait de discuter de la question avec son Réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) durant l'été 2008, car il était d'avis que les économies d'échelle associées aux contrats de service et d'entretien à l'interne pouvaient être évaluées de façon plus efficace au niveau des RLISS. Un autre hôpital a indiqué qu'il lançait des appels d'offres pour les contrats de service dans le cadre de son processus d'achat d'immobilisations afin d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix. Cet hôpital

a ajouté qu'il avait révisé sa politique en matière d'achats pour que son examen des propositions des fournisseurs compare les coûts et les délais associés à la prestation des services à l'interne aux coûts et délais de prestation par un tiers. Le troisième hôpital a souligné qu'en 2006-2007, il avait ajouté sur ses formulaires d'achat une case indiquant que les options de service avaient été évaluées afin de choisir l'option la plus économique avant d'acheter l'équipement médical. Ce troisième hôpital a lancé une demande de propositions sur les options de service pour l'équipement d'imagerie diagnostique, et évalué ces options avant de procéder à l'achat.

Entretien et réparations

Recommandation 6

Pour s'assurer que l'équipement médical fonctionne bien, les hôpitaux doivent :

- *assurer l'entretien préventif et fonctionnel conformément aux spécifications du fabricant ou d'une autre autorité et veiller à ce que cet entretien soit effectué;*
- *surveiller les temps d'arrêt et de panne des gros équipements médicaux et utiliser cette information pour évaluer l'impact sur les soins aux patients et les coûts, et pour déterminer si les garanties relatives au temps de disponibilité ont été respectées.*

État actuel

En ce qui concerne l'entretien préventif et fonctionnel, nous avons été informés de ce qui suit :

- En septembre 2006, un hôpital a mis en œuvre une base de données afin de gérer et de surveiller les délais, prévus et réels, associés aux activités d'entretien internes et imparties. L'hôpital a ajouté qu'il avait lancé une initiative afin d'assurer l'intégrité de l'information saisie dans cette base de données.
- Un autre hôpital a déclaré qu'il avait analysé ses besoins en matière d'entretien et actualisé sa base de données, notamment en précisant le calendrier des activités d'entretien préventif. Il a ajouté qu'il surveillait les dates des activités d'entretien prévues et effectives et qu'il avait mis en œuvre un plan visant à améliorer son rendement.
- Le troisième hôpital a souligné qu'il avait examiné les contrats de service existants afin d'en vérifier la conformité aux normes du fabricant. Il a également affirmé qu'il conservait maintenant tous les registres d'entretien préventif et fonctionnel pour l'équipement de son service d'imagerie diagnostique. L'hôpital a toutefois observé qu'il lui restait encore à formaliser ses processus de surveillance de l'entretien pour les petits équipements.

En ce qui concerne les temps d'arrêt et de panne de l'équipement médical, nous avons été informés de ce qui suit au moment de notre suivi :

- Un hôpital a souligné qu'il tenait des registres manuels d'entretien de l'équipement qui indiquaient les temps d'arrêt et qu'il examinait ces registres afin de déterminer si les garanties relatives au temps de disponibilité avaient été respectées. Cet hôpital a observé qu'il examinait les logiciels qui lui permettraient d'assurer un suivi électronique de l'entretien et des temps d'arrêt de l'équipement médical.
- Un autre hôpital a affirmé qu'il pouvait obtenir des rapports sur le temps de disponibilité des gros appareils diagnostiques auprès des fournisseurs, mais qu'il n'avait pas l'habitude de le faire. Il a ajouté que ses cadres et ses techniciens seraient au courant des problèmes majeurs. L'hôpital a toutefois souligné que son service d'imagerie diagnostique envisageait d'assurer un suivi des temps d'arrêt à titre d'indicateur de rendement, ce qui ferait ressortir les problèmes importants.
- Le troisième hôpital nous a informés qu'il prévoyait des réunions mensuelles avec ses fournisseurs, qui assurent un suivi des temps d'arrêt pour les gros équipements médicaux tels que les appareils IRM et les tomodensitomètres, afin de discuter des problèmes continus. Cet hôpital a toutefois indiqué qu'il

n'avait plus de garanties relatives au temps de disponibilité avec ses fournisseurs.

Suivi de l'équipement médical

Recommandation 7

Pour améliorer la gestion des besoins en équipement médical et l'identification de l'équipement à entretenir, les hôpitaux doivent veiller à ce que leurs listes d'inventaire contiennent des données complètes et à jour sur l'acquisition, l'entretien et l'aliénation de l'équipement médical.

État actuel

Au moment de notre suivi, un hôpital a dit avoir constitué une base de données sur l'équipement médical, qui contenait des données sur l'acquisition, l'entretien et l'aliénation de ce matériel. Un autre hôpital a déclaré qu'il avait mis à jour ses listes d'équipement et qu'il envisageait des façons possibles de vérifier l'exactitude de ces listes, dont un inventaire de tout l'équipement. Il a ajouté qu'il avait amélioré son processus d'aliénation des immobilisations, y compris l'équipement médical. Le troisième hôpital a reconnu qu'il n'avait pas encore donné suite à cette recommandation, mais qu'il avait commencé à examiner les logiciels de gestion des biens qui pourraient l'aider à assurer le suivi de l'équipement afin de choisir un système à installer d'ici le printemps 2009.

AUTRES QUESTIONS

Déclaration des conflits d'intérêts

Recommandation 8

Pour s'assurer que l'équipement médical est acquis au meilleur prix possible et pour éviter les conflits d'intérêts potentiels, les hôpitaux doivent :

- *exiger de tous les membres du conseil d'administration et des personnes participant au processus d'achat ou exerçant une influence à cet égard qu'ils remplissent une fois l'an une déclaration des conflits d'intérêts réels et potentiels, et des fournisseurs qu'ils remplissent une déclaration de conflits d'intérêts dans le cadre du processus d'acquisition;*
- *donner des indications sur ce qui constitue un conflit d'intérêts, désigner les personnes à qui soumettre les déclarations de conflits d'intérêts, et préciser les conséquences de ne pas déclarer les conflits d'intérêts réels ou potentiels.*

État actuel

Au moment de notre suivi, deux des hôpitaux exigeaient des personnes concernées qu'elles remplissent un formulaire détaillé de déclaration des conflits d'intérêts réels ou potentiels. L'un d'eux exigeait de tous les membres du conseil d'administration et des personnes participant au processus d'achat ou exerçant une influence à cet égard qu'ils remplissent un formulaire annuel de déclaration des conflits d'intérêts. Le troisième hôpital exigeait des membres du conseil d'administration et des autres personnes participant au processus d'achat qu'ils déclarent les conflits d'intérêts réels ou potentiels au fur et à mesure qu'ils surgissent.

Un des hôpitaux a adopté une politique exigeant des fournisseurs qu'ils déclarent tout conflit d'intérêts. Un autre hôpital exigeait des fournisseurs qui répondent à une demande de propositions qu'ils déclarent les conflits d'intérêts; il n'envisageait toutefois pas de faire remplir des formulaires de déclaration en l'absence de demande de propositions, car cette éventualité ne se produirait que si l'équipement était normalisé ou s'il n'y avait pas de solution de rechange concurrentielle. Le troisième hôpital a précisé que ses fournisseurs n'étaient pas tenus de remplir des formulaires de déclaration des conflits d'intérêts, mais qu'ils devaient divulguer l'aide financière ou autre accordée à certains de ses services ou de ses employés.

Deux des hôpitaux ont mis en place des politiques indiquant ce qui constitue un conflit d'intérêts, désignant les personnes à qui soumettre les déclarations de conflits d'intérêts, et précisant les conséquences de ne pas déclarer les conflits d'intérêts réels ou potentiels. Le troisième hôpital a déclaré que, depuis décembre 2007, il exigeait des membres

de son comité d'évaluation des propositions qu'ils signent un formulaire de déclaration des conflits d'intérêts. Ce formulaire souligne les situations de conflit d'intérêts qui empêcheraient une personne de faire partie du comité de sélection. Cependant, l'hôpital ne donne pas d'autres indications sur ce qui constitue un conflit d'intérêts, les personnes à qui soumettre les déclarations de conflits d'intérêts, et les conséquences de ne pas déclarer les conflits d'intérêts réels ou potentiels.

Chapitre 4
Section
4.06

Hôpitaux – Gestion et utilisation de l'équipement d'imagerie diagnostique

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

L'imagerie médicale diagnostique comprend l'utilisation de services de radiographie, d'échographie, d'imagerie par résonance magnétique (IRM) et de tomodensitométrie pour fournir aux médecins des données importantes qui leur permettent de poser un diagnostic et de surveiller l'état des patients. Environ 10,6 millions d'examens d'imagerie diagnostique ont été effectués dans les hôpitaux ontariens au cours de l'exercice 2005-2006.

Même si les examens tomodensitométriques et IRM représentent un faible pourcentage du nombre total de procédures d'imagerie diagnostique, notre vérification a porté principalement sur eux en raison des coûts élevés de l'équipement (plusieurs millions de dollars), des risques que les examens posent pour la santé et de l'utilisation accrue de tomodensitomètres et d'appareils d'IRM au fil des ans. Selon les données du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), entre 1994-1995 et 2004-2005, le nombre total des examens tomodensitométriques a augmenté de près de 200 %, et celui des examens IRM effectués en clinique externe, de plus de 600 %. Le Ministère nous a informés que tout près de 600 000 examens IRM et 1,2 million d'examens tomodensitométriques avaient été effectués en 2007-2008.

Dans le *Rapport annuel 2006*, nous avons mentionné que les trois hôpitaux que nous avions visités – Grand River, le Réseau universitaire de santé (composé des hôpitaux Princess Margaret, Toronto General et Toronto Western) et le Centre régional de santé de Peterborough – géraient et utilisaient bien leurs systèmes d'IRM et leurs tomodensitomètres à certains égards. Nous avons toutefois noté des domaines dans lesquels ils pouvaient améliorer leur gestion et leur utilisation de l'équipement de manière à mieux répondre aux besoins des patients. Nos observations contenues dans le *Rapport annuel 2006* sur le fonctionnement des systèmes d'IRM et des tomodensitomètres comprenaient les suivantes :

- Bien que l'Association canadienne des radiologistes ait noté qu'entre 10 % et 20 % des examens d'imagerie diagnostique demandés par les médecins ne sont pas toujours les procédures les plus appropriées, les hôpitaux visités ne suivent généralement pas de lignes directrices en matière d'aiguillage pour assurer que l'examen le plus pertinent est demandé.
- Dans deux des hôpitaux visités, nous avons remarqué que les prestataires de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) bénéficiaient d'un accès beaucoup plus rapide aux examens IRM que les autres patients. Les hôpitaux reçoivent environ 1 200 $ de la CSPAAT chaque fois qu'un prestataire subit un examen IRM.
- Les temps d'attente signalés sur le site Web du Ministère combinent les temps d'attente des patients hospitalisés et des patients non hospitalisés, même si les patients hospitalisés obtiennent généralement leur rendez-vous dans les 24 heures suivant la demande. Dans un hôpital, par exemple, le temps d'attente signalé par le Ministère pour un examen tomodensitométrique était de 13 jours, mais dans les faits, les patients non hospitalisés attendaient environ 30 jours.
- De nombreux médecins traitants et membres du personnel des hôpitaux visités ont indiqué ne pas savoir que les examens tomodensitométriques exposent les patients à des niveaux de rayonnement considérablement plus élevés que les radiographies traditionnelles. Par exemple, le niveau de rayonnement auquel est exposé un adulte durant un examen tomodensitométrique de l'abdomen ou du bassin équivaut approximativement à celui de 500 radiographies pulmonaires. Contrairement à des pays tels que la Grande-Bretagne et les États-Unis, l'Ontario n'a pas établi de niveau de référence pour aider les cliniciens à déterminer les niveaux acceptables d'exposition des patients aux rayonnements tomodensitométriques.
- Les membres du personnel des deux hôpitaux visités où des enfants subissent des examens tomodensitométriques ont indiqué que, dans près de 50 % des cas sélectionnés, l'équipement approprié pour les enfants n'était pas utilisé. De plus, une enquête auprès de pédiatres traitants de la région torontoise, dont les résultats étaient parus depuis peu à ce moment, a révélé que 94 % des répondants sous-estimaient la dose de rayonnement à laquelle les examens tomodensitométriques exposaient les enfants. Les niveaux de rayonnement sont particulièrement importants lorsque le patient est un enfant, puisque les enfants présentent un risque plus élevé de développer, plus tard dans la vie, un cancer causé par la radioexposition.
- Aucun des hôpitaux que nous avons visités n'analysait le nombre d'examens tomodensitométriques subis par chaque patient ni ne contrôlait les doses de rayonnement absorbées par ces derniers. De plus, les patients en question pourraient avoir passé des examens tomodensitométriques à d'autres hôpitaux ou au cours d'années antérieures, ce qui augmenterait leur niveau de radioexposition au cours de leur vie.
- Les mesures de protection, par exemple la protection des parties du corps sensibles aux rayonnements par une couverture de plomb, variaient selon les hôpitaux.
- Dans un hôpital particulier, la majorité des radiologues, qui sont exposés à des niveaux élevés de rayonnement puisqu'ils interviennent près de la source, ne portaient pas le dosimètre recommandé, qui détecte la radioexposition supérieure aux maximums établis.
- Le Ministère examine les activités de radiographie mais non les activités de tomodensitométrie, car la *Loi sur la protection contre les rayons X* n'établit aucune norme de fonctionnement applicable aux tomodensitomètres, bien que les examens tomodensitométriques exposent les patients à des niveaux de

rayonnement nettement plus élevés que les radiographies.

- Aucun des hôpitaux visités n'avait mis en place de programme officiel d'assurance de la qualité pour vérifier périodiquement que les radiologues faisaient des analyses raisonnables et précises des images produites par les systèmes d'IRM et les tomodensitomètres.

Nous avions formulé un certain nombre de recommandations, et les hôpitaux et le Ministère s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Les hôpitaux et, le cas échéant, le Ministère nous ont renseignés, au printemps et à l'été 2008, sur l'état actuel des recommandations que nous avions formulées dans le *Rapport annuel 2006*. Il en ressort qu'ils ont marqué des progrès dans la plupart ces cas, mais qu'il faudra compter plusieurs années pour que certaines recommandations soient mises en œuvre. Dans quelques cas, les hôpitaux ont mis le peu de progrès réalisés sur le compte de leurs effectifs ou de leur financement limités. L'état actuel des mesures prises à l'égard de chaque recommandation est décrit ci-après.

LIGNES DIRECTRICES POUR LES EXAMENS D'IMAGERIE DIAGNOSTIQUE

Recommandation 1

Afin de mieux s'assurer que les patients reçoivent l'examen diagnostique le plus approprié compte tenu de leurs symptômes cliniques et d'aider ainsi à réduire le nombre d'examens inutiles, les listes d'attente et l'exposition inutile à la radiation médicale, les hôpitaux doivent:

- *de concert avec le Ministère, évaluer les avantages de l'utilisation de lignes directrices pour les examens d'imagerie diagnostique, telles que celles publiées par l'Association canadienne des radiologistes, pour aider à déterminer la pertinence des examens;*
- *mettre en place un processus de repérage des examens d'imagerie diagnostique possiblement inappropriés demandés par les médecins traitants, particulièrement dans le cas des examens par tomodensitométrie et IRM.*

État actuel

Le Ministère a chargé l'Institut de recherche en services de santé (IRSS) d'examiner les données des hôpitaux afin de déterminer la pertinence des examens IRM et tomodensitométriques effectués en Ontario et les consignes cliniques les régissant. Le Ministère nous a informés qu'il avait reçu le rapport de l'Institut à l'été 2007 et qu'il avait mis sur pied un groupe de travail chargé de recommander des normes d'application pertinentes des technologies IRM et tomodensitométriques en se fondant sur les constatations du rapport et les résultats d'un examen documentaire des normes canadiennes, américaines et européennes. L'objet des normes d'utilisation appropriée, qui englobent des lignes directrices sur la recommandation d'examens, est d'aider les professionnels de la santé à choisir l'examen par imagerie diagnostique le mieux adapté aux circonstances. Le groupe de travail est censé faire rapport au Ministère d'ici la fin de l'exercice 2008-2009, après quoi les normes seront affichées sur son site Web. Le Ministère a fait savoir également que des normes cliniques présidant à la décision de commander un examen tomodensitométrique étaient à l'essai dans deux hôpitaux au moment de notre suivi et qu'elles devraient être mises en œuvre à l'échelle de la province au printemps 2009.

Au moment de notre suivi, un des hôpitaux a signalé avoir affiché sur son site intranet les lignes directrices de l'Association canadienne des radiologistes et demandé aux directeurs des services professionnels d'en informer le personnel médical.

Les trois hôpitaux nous ont dit qu'un radiologue décidait si chaque demande d'examen IRM ou

tomodensitométrique était appropriée avant que l'examen soit effectué. Ils ont ajouté que, là où les circonstances le justifient, le radiologue ou le personnel hospitalier recommande au médecin traitant un examen diagnostique pertinent. L'un d'eux a signalé que la pertinence d'un examen IRM ou tomodensitométrique était parfois évaluée au moment même de son exécution et qu'il pouvait être remplacé par une procédure autre, notamment si des renseignements médicaux supplémentaires étaient disponibles à ce moment.

ACCÈS

Programmation des rendez-vous

Recommandation 2

Les hôpitaux doivent établir des politiques pour s'assurer que le niveau de priorité de tous les patients, y compris les patients prestataires de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, en vue de passer un examen par IRM ou tomodensitométrie est déterminé de façon uniforme et en fonction des besoins médicaux.

État actuel

Le Ministère nous a avisés que tous les patients, y compris les prestataires de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT), doivent être classés par degré de priorité au moyen d'un instrument d'évaluation, le niveau 1 désignant les cas les plus urgents, le niveau 4, les moins urgents. Il a ajouté avoir établi des délais d'attente fondés sur le degré de priorité des patients qui doivent passer un examen IRM ou tomodensitométrique. Au moment de notre suivi, un hôpital a signalé qu'il classait toutes les demandes d'examen IRM ou tomodensitométrique selon l'échelle précitée, d'après le degré de priorité précisé par le médecin traitant et le diagnostic du patient, et qu'il respectait les délais d'attente fixés par le Ministère relativement aux examens en question pour chaque niveau de priorité. Bien que l'hôpital continue de réserver des heures précises aux prestataires de la CSPAAT, ces derniers pouvaient être supplantés par des patients nécessitant des soins urgents. Un autre hôpital a fait savoir qu'il continuait également à accorder la priorité aux prestataires de la CSPAAT et qu'il prévoyait leurs examens en dehors des heures d'activité financées par l'Assurance-santé de l'Ontario (OHIP). Toutefois, le troisième hôpital a déclaré qu'il continuait d'appliquer sa politique établie, en vigueur au moment de notre vérification de 2006, qui consistait à fixer le degré de priorité des patients et à prévoir les examens IRM et tomodensitométriques en fonction de l'urgence de la demande, sans donner la préséance aux prestataires de la CSPAAT ou à d'autres tierces parties.

Temps d'attente

Recommandation 3

Afin d'aider les hôpitaux à mieux gérer leurs listes d'attente pour les examens par IRM et tomodensitométrie et de fournir au public des données plus fiables et utiles sur les temps d'attente, les hôpitaux doivent :

- *demander au Ministère de fournir d'autres directives pour préciser le point de départ du calcul du temps d'attente de chaque patient afin d'assurer l'uniformité du signalement des temps d'attente d'un hôpital à l'autre;*
- *mesurer et signaler les temps d'attente en utilisant le nouveau système d'information sur les temps d'attente du Ministère, notamment les données sur les niveaux de priorité des patients, la capacité à respecter les repères et les temps d'attente des patients non hospitalisés.*

État actuel

Le Ministère a indiqué que le Bureau d'information sur les temps d'attente avait établi une série de normes, un instrument d'évaluation et des fiches de pointage en vue de mesurer la qualité des données sur les temps d'attente recueillies et signalées par les hôpitaux. Les ressources précitées, dont l'objet est d'aider les hôpitaux à recueillir et à déclarer régulièrement des données sur les temps d'attente, ont été distribuées entre décembre 2006 et

février 2007 aux hôpitaux qui avaient participé à la Stratégie de réduction des temps d'attente (la Stratégie) du Ministère. Ce dernier a ajouté avoir fourni une formation approfondie à tous les utilisateurs du Système d'information sur les temps d'attente (SITA). De plus, il a fait savoir qu'un conseil de l'attestation des données avait été établi en mars 2007 et chargé d'examiner le processus de collecte et de déclaration de l'information sur les temps d'attente avant sa présentation au public sur le site Web du gouvernement de l'Ontario.

Les trois hôpitaux que nous avons visités avaient participé à la Stratégie et ont dit avoir signalé les temps d'attente conformément aux exigences du Ministère. D'autre part, en ce qui concerne la cohérence des données, les hôpitaux ont précisé, au moment de notre suivi, qu'ils se fondaient tous sur les données contenues sur le formulaire de demande du médecin traitant comme point de départ pour mesurer le temps qu'un patient devait attendre avant de passer un examen tomodensitométrique ou IRM.

Au moment de notre suivi, les temps d'attente préalables à un examen tomodensitométrique ou IRM contenus dans le SITA s'étendaient de la date de la demande à celle de la vérification des résultats par un radiologue. De plus, selon le Ministère, les hôpitaux qui avaient participé à la Stratégie étaient tenus, à compter de l'été 2007, de déclarer les temps d'attente par niveau de priorité. D'autre part, de nouvelles fonctions du SITA permettent aux utilisateurs de consulter les temps d'attente par niveau de priorité en comparaison des temps d'attente repères. Les utilisateurs peuvent également consulter les données sur les temps d'attente entre la date de la demande et la date effective de l'examen dans le cas des patients non hospitalisés.

Les temps d'attente des trois hôpitaux que nous avons visités étaient déclarés dans le SITA, y compris le niveau de priorité du patient, le nombre de patients, classés par niveau de priorité, dont le temps d'attente était conforme aux repères, et le temps que les patients non hospitalisés devaient attendre avant de passer un examen tomodensitométrique ou IRM. Qui plus est, un hôpital a signalé que son équipe de gestion de l'imagerie médicale examinait hebdomadairement le temps d'attente préalable à un examen tomodensitométrique ou IRM pour chaque niveau de priorité, tandis qu'un autre a mentionné examiner trimestriellement les données en la matière en collaboration avec ses partenaires du réseau local d'intégration des services de santé (RLISS). Le troisième a déclaré qu'il examinait mensuellement les données sur les temps d'attente et qu'il en discutait, aussi bien que de sa capacité d'imagerie diagnostique, avec d'autres membres de son RLISS qui fournissaient les mêmes services.

Annulations de rendez-vous et rendez-vous manqués

Recommandation 4

Afin d'assurer une utilisation efficiente de l'équipement d'IRM et de tomodensitométrie, les hôpitaux doivent surveiller les raisons des annulations et agir de façon proactive dans la mesure du possible pour réduire l'incidence des annulations de dernière minute et des rendez-vous manqués.

État actuel

Selon le Ministère, le SITA permet aux hôpitaux qui ont participé à la Stratégie de contrôler les motifs d'annulation d'examens, et ils peuvent donc prendre des mesures proactives là où la situation s'y prête.

Au moment de notre suivi, un hôpital a dit qu'il contrôlait tous les rendez-vous manqués dans son système de programmation, mais qu'il n'en constatait pas les raisons. Toutefois, il tient une liste de patients auxquels il peut faire appel pour remplacer avec peu de préavis ceux qui ne se présentent pas. Il a ajouté que, pour réduire le nombre de rendez-vous manqués et d'annulations de dernière minute, il envoie un rappel par la poste à tous les patients deux semaines avant leur rendez-vous pour un examen IRM. Les rappels comprennent des critères de tri, dont se sert l'hôpital pour déterminer

si des motifs particuliers empêchent des patients de passer un examen IRM. De plus, l'hôpital a dit avoir mis en place des services administratifs chargés de bien gérer la programmation des rendez-vous pour des examens IRM.

Un autre hôpital a indiqué qu'il contrôlait hebdomadairement les rendez-vous manqués ou annulés et qu'il en vérifiait les motifs périodiquement. Afin de réduire au minimum les conséquences, il attribue des cas à des quarts de travail particuliers (par exemple le quart de nuit) pour tenir compte d'un certain nombre de rendez-vous manqués ou annulés, il prévoit la vérification de l'équipement lorsque des patients ne se présentent pas, il tient une liste en ligne des patients disposés à remplacer à bref préavis ceux qui annulent leur rendez-vous et, s'il dispose des effectifs suffisants à deux de ses points de service, il rappelle les patients 48 heures d'avance pour leur rappeler qu'ils ont rendez-vous pour passer un examen IRM ou tomodensitométrique.

Le troisième hôpital a expliqué que bien que son système lui permette de consigner les motifs de l'annulation de rendez-vous par des patients qui étaient censés passer un examen IRM ou tomodensitométrique, il n'effectuait aucune surveillance structurée au moment de notre vérification. Il a ajouté que l'annulation dans de brefs délais d'examens tomodensitométriques par des patients non hospitalisés n'occasionnait aucun temps mort en raison des nombreuses demandes présentées chaque jour au nom de patients des services d'urgence et de patients non hospitalisés. Faute de personnel, l'hôpital ne rappelle pas aux patients leur rendez-vous imminent pour subir un examen IRM, mais, par souci de réduire au minimum le temps improductif, il tient néanmoins une liste de patients susceptibles de remplacer à court préavis ceux qui annulent leur examen IRM.

UTILISATION

Recommandation 5

Afin de donner rapidement aux patients un accès aux examens requis, les hôpitaux, de concert avec le Ministère, doivent élaborer des stratégies pour augmenter l'utilisation de l'équipement d'IRM et de tomodensitométrie, notamment une augmentation du temps prévu pour effectuer les procédures cliniques.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que des fonds supplémentaires avaient été versés aux hôpitaux au cours des exercices 2006-2007 et 2007-2008, grâce à la Stratégie de réduction des temps d'attente, en vue d'accroître leur utilisation des systèmes d'IRM et des tomodensitomètres. Il a ajouté que, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), il avait présenté, à l'automne 2007, un projet de protocole sur les processus d'approbation des nouveaux appareils IRM et tomodensitomètres.

Un hôpital nous a appris qu'il effectuait des examens tomodensitométriques seize heures par jour, sept jours par semaine, jours fériés et fins de semaine y compris, et qu'il avait augmenté sa capacité à cet égard par l'acquisition d'un tomodensitomètre supplémentaire en juin 2008. Il a précisé, toutefois, que le taux d'utilisation de l'IRM avait diminué du fait que certains de ses employés étaient passés à d'autres hôpitaux locaux, mais qu'il entendait augmenter son personnel et prolonger les heures de fonctionnement des systèmes d'IRM avant octobre 2008. L'hôpital a proposé que le Ministère envisage de maximiser l'utilisation des systèmes d'IRM actuels, notamment en effectuant un examen régional des conséquences pour les ressources humaines d'affecter des employés aux appareils d'IRM nouvellement approuvés avant d'en autoriser l'installation.

Un autre hôpital a fait connaître son intention d'offrir des examens IRM jour et nuit, sept jours par semaine, aussi bien que de prolonger les heures des examens tomodensitométriques, mais, malheureusement, les problèmes qu'il éprouvait à recruter du

personnel l'empêchaient de procéder. Toutefois, des radiologues assurent désormais certaines procédures le soir et la fin de semaine pour répondre à la demande. Par ailleurs, la suppression des heures sous-utilisées réservées à des procédures spéciales a permis d'augmenter le nombre d'examens autres. L'hôpital a également institué des processus de gestion du flux de travaux tomodensitométriques afin d'accroître le nombre de patients examinés et de réduire leur temps d'attente. Il a mentionné, de plus, qu'il avait augmenté la disponibilité et le taux d'utilisation des appareils d'IRM grâce à la mise en œuvre, en août 2007, d'un système de suivi quotidien et à la surveillance régulière des heures de rendez-vous disponibles afin d'assurer chaque jour l'utilisation maximale de l'équipement.

Le troisième hôpital a déclaré qu'il collaborait avec son RLISS et le Bureau d'information sur les temps d'attente à accroître le taux d'utilisation de ses systèmes d'IRM et tomodensitomètres, et qu'il avait demandé au RLISS de lui fournir des fonds supplémentaires afin d'en prolonger les heures d'utilisation.

SÉCURITÉ

Sécurité des examens par IRM

Recommandation 6

Afin d'aider à assurer la sécurité des patients et du personnel des hôpitaux dans le cadre des procédures d'IRM, les hôpitaux doivent donner suite aux récentes recommandations endossées par le Comité consultatif ontarien des technologies de la santé, qui visent à promouvoir des pratiques d'IRM uniformes et sûres en Ontario.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a annoncé qu'il avait examiné les recommandations sur le fonctionnement des appareils d'IRM avalisées par le Comité consultatif ontarien des technologies de la santé (le Comité) et mis sur pied le Comité sur la sécurité de l'imagerie diagnostique. En février 2007, il a examiné les recommandations de ce dernier et a fait savoir qu'il mettait en œuvre une stratégie de la sécurité de l'IRM. La stratégie consiste, notamment, à inviter les ordres compétents de professionnels de la santé à examiner les politiques, les lignes directrices et les normes de pratique relatives à la sécurité de l'IRM et, au besoin, à réviser celles qui existent ou à en concevoir. De plus, le Ministère a indiqué qu'il avait mis sur pied un groupe de travail d'experts chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie d'information sur la demande d'examens IRM et leur sécurité à l'intention des patients et des fournisseurs de soins de santé. La stratégie est censée être mise en œuvre à compter de l'automne 2009.

Désireux de promouvoir le fonctionnement sécuritaire des appareils d'IRM, un des hôpitaux que nous avons vérifiés nous a appris qu'il avait étiqueté son équipement pour en préciser la compatibilité avec l'IRM, restreint l'accès des locaux d'IRM par l'affichage d'avis et muni de serrures les portes des lieux. Par ailleurs, il continue de renseigner patients et personnel, y compris les employés de l'entretien ménager et les porteurs, sur la sécurité de l'IRM. En outre, il a affirmé que toutes les nouvelles installations d'appareils d'IRM doivent satisfaire à la totalité des exigences en matière de sécurité recommandées par le Comité. Un autre hôpital nous a confié qu'il continue d'appliquer ses politiques abondamment documentées sur la sécurité de l'IRM, qui appuient les recommandations entérinées par le Comité. Le même hôpital a ajouté que ses nouveaux locaux d'IRM, mis en service en juin 2008, lui permettent de respecter plus rigoureusement les recommandations du Comité. Il a précisé qu'il a étiqueté son équipement pour en indiquer la compatibilité avec l'IRM et affiché des avis annonçant l'accès restreint des locaux d'IRM. Le troisième hôpital nous a appris que son personnel avait assisté à des séances d'interprétation des recommandations du Comité organisées par l'Association des hôpitaux de l'Ontario.

Sécurité des examens par tomodensitométrie

Recommandation 7

Afin de réduire l'incidence de la radioexposition pour les patients et le personnel hospitalier, les hôpitaux, de concert avec le Ministère, doivent :

- *s'assurer que les médecins et les patients connaissent les niveaux de rayonnement produits par les systèmes de tomodensitométrie pour leur permettre de prendre des décisions éclairées sur l'utilisation des examens par tomodensitométrie ou d'autres options d'imagerie diagnostique;*
- *élaborer et mettre en oeuvre des protocoles uniformisés d'exposition des patients aux rayonnements durant les examens par tomodensitométrie, fondés sur les pratiques exemplaires nationales et internationales, qui permettraient de s'assurer que la radioexposition est maintenue à un niveau aussi bas qu'il est raisonnablement possible d'atteindre et uniforme d'un hôpital à l'autre, et surveiller le respect de ces protocoles dans le cadre d'un programme d'assurance de la qualité;*
- *obtenir de l'information auprès d'autres hôpitaux concernant les examens par tomodensitométrie et d'autres procédures d'imagerie diagnostique pour les patients qui ont eu et qui auront un grand nombre de ces types d'examens;*
- *s'assurer que tous les membres du personnel hospitalier exposés aux rayonnements dans leur milieu de travail portent les dosimètres recommandés pour permettre de faire un suivi précis dans le but de s'assurer que la radioexposition ne dépasse pas les limites établies par la* Loi sur la santé et la sécurité au travail.

De plus, pour assurer une protection uniforme et appropriée contre les effets de la radiation médicale, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait examiner les recommandations (lorsqu'elles seront présentées) de la Commission de protection contre les rayons X et du Comité consultatif ontarien des technologies de la santé, et s'assurer que les activités de tomodensitométrie sont assujetties à un niveau d'examen approprié.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère et les hôpitaux ont indiqué qu'un certain nombre de mesures particulières, dont les suivantes, étaient prises pour réduire au minimum la radioexposition des patients et du personnel hospitalier.

- *Informer médecins et patients des rayonnements auxquels les tomodensitomètres les exposent* – Au moment de notre suivi, le Ministère nous a appris qu'il avait mis sur pied un groupe de travail d'experts chargé de formuler une stratégie de sensibilisation des patients et des fournisseurs de services, médecins y compris, à la sécurité des examens IRM et à leur utilisation appropriée. Le Ministère s'attend à ce que la stratégie soit prête à être mise en œuvre à l'automne 2009.

  Un hôpital nous a informés que, en février 2007, il avait tenu une séance de sensibilisation des pédiatres aux niveaux de rayonnement auxquels les tomodensitomètres exposaient les patients. Il avait également offert une séance d'information sur la question à tout le personnel en octobre 2007, et une autre, adressée expressément à son comité consultatif médical, en juillet 2008. Bien que la dernière séance mentionnée ait incité les médecins à discuter des niveaux de rayonnement avec les patients, aucune autre mesure de sensibilisation des patients n'a été prise. Un autre hôpital nous a avisés qu'il offrait un programme exhaustif en ligne de formation du personnel et que des documents avaient été distribués aux technologues en radiation médicale à l'occasion d'une séance de formation tenue en novembre 2007. En ce qui a trait à la sensibilisation des patients, l'hôpital a ajouté qu'il disposait de dépliants sur la tomodensitométrie qui traitaient de la radiation en général. Il nous a dit qu'il

attendait l'initiative du Ministère sur la sensibilisation des patients aux niveaux de rayonnement auxquels les exposaient les examens tomodensitométriques. Le troisième hôpital a indiqué que les radiologues sont formés à la sécurité radiologique lorsqu'ils font leurs études universitaires et qu'ils ont la possibilité de soulever avec le médecin traitant leurs préoccupations éventuelles concernant la dose de rayonnement à laquelle un patient est exposé. L'hôpital a ajouté qu'il ne possédait pas les ressources humaines nécessaires pour concevoir ses propres programmes éducatifs, mais qu'il appuyait le travail en cours à l'échelon provincial. Selon lui, bien qu'il ne possède pas de programme structuré de sensibilisation des patients aux niveaux de rayonnement auxquels la tomodensitométrie les expose en comparaison d'autres technologies d'imagerie diagnostique, les spécialistes en tomodensitométrie qu'il employait étaient disposés à répondre à toutes leurs questions.

- *Protocoles d'exposition des patients aux rayonnements des tomodensitomètres* – Nous avons appris du Ministère que, en décembre 2006, il avait envoyé une lettre à l'Association des hôpitaux de l'Ontario, à l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et à l'Ordre des technologues en radiation médicale de l'Ontario afin d'exiger de tous les hôpitaux qu'ils examinent leurs pratiques de tomodensitométrie et confirment que la sécurité des patients est assurée, notamment en ce qui a trait aux niveaux de radioexposition des enfants. Le 20 décembre 2006, peu après l'audience du Comité permanent des comptes publics sur la présente section de notre rapport, le Comité a demandé par lettre au Ministère et à l'Association des hôpitaux de l'Ontario qu'ils confirment que des protocoles de tomodensitométrie pédiatrique avaient été distribués à tous les hôpitaux. Au début de 2007, le Ministère a confirmé que l'Association des hôpitaux de l'Ontario avait effectivement distribué de tels protocoles à tous les hôpitaux et les avait encouragés à demander, au besoin, des renseignements supplémentaires aux centres pédiatriques universitaires. De plus, en mars 2007, l'Association des hôpitaux de l'Ontario et le Ministère ont tenu une conférence sur l'imagerie diagnostique et la sécurité des patients, dont une séance sur les protocoles pédiatriques. Le Ministère a fait savoir, de plus, qu'il finançait un projet d'établissement de niveaux de référence diagnostiques aux fins des examens tomodensitométriques effectués en Ontario et qu'il obligera les hôpitaux et les centres de santé indépendants à faire rapport de leur utilisation. L'objectif premier du projet est de sensibiliser la population de la province aux doses de radiation émanant des tomodensitomètres et de promouvoir l'utilisation de niveaux de référence diagnostiques pour les gérer et les réduire. Le projet est censé prendre fin à l'été 2010.

  Un hôpital nous a dit que, au moment de notre suivi, deux études étaient en cours dont l'objet était d'évaluer la possibilité de réduire la dose de rayonnement émanant du tomodensitomètre à laquelle le patient était exposé dans des contextes cliniques particuliers. Il nous a fait remarquer que ses cliniciens appliquaient régulièrement des protocoles de dosage réduit et que les protocoles en général étaient réévalués continuellement pour tenir compte des consignes cliniques et de l'évolution des tomodensitomètres. Qui plus est, les radiologues de l'hôpital adressent des commentaires aux technologues en tomodensitométrie concernant le respect des protocoles établis, dans le cadre d'un programme permanent d'assurance de la qualité.

  Un autre hôpital nous a avisés qu'il avait comparé ses protocoles d'examen pédiatrique à ceux qu'appliquaient deux hôpitaux pédiatriques et que son personnel avait observé l'activité de tomodensitométrie aux deux endroits. De plus, son personnel participait

activement aux réunions du groupe des utilisateurs des tomodensitomètres afin de promouvoir la définition et la communication de pratiques exemplaires. L'hôpital nous a en outre déclaré que, depuis avril 2007, il effectuait des vérifications trimestrielles afin de constater les protocoles d'examen appliqués et leur pertinence, tant du point de vue clinique qu'en ce qui a trait à la radioexposition des patients.

Le troisième hôpital a signalé que, bien qu'il ne contrôle pas expressément le respect de ses protocoles, tous les examens tomodensitométriques étaient soumis à des protocoles préétablis et programmés et que ses protocoles pédiatriques étaient conformes aux lignes directrices de l'Hôpital pour enfants malades de Toronto. D'autre part, de nouveaux protocoles étaient établis relativement aux tomodensitomètres dont l'hôpital faisait l'acquisition. Celui-ci a ajouté que l'application de protocoles uniformes par les différents hôpitaux serait fonction du modèle de tomodensitomètre utilisé aussi bien que des préférences des radiologues à chaque endroit. L'hôpital a fait valoir qu'il formait le personnel professionnel et de soutien sans exception de l'aire de tomodensitométrie à la sécurité radiologique. Les technologues en tomodensitométrie examinent les pratiques de sécurité radiologique et ils respectent tous le principe ALARA (acronyme de « as low as reasonably achievable »), au niveau de la radioexposition lorsqu'ils définissent les paramètres de réglage des tomodensitomètres.

- *Obtention de renseignements d'autres hôpitaux sur des procédures antérieures d'imagerie diagnostique* – Au moment de notre suivi, un hôpital nous a dit qu'il obtenait des renseignements sur des examens d'imagerie effectués à des hôpitaux partenaires de la région ou à des hôpitaux à l'extérieur de la région et que son personnel les étudiait avant de procéder à des examens tomodensitométriques. Un autre était d'avis qu'il n'existait aucune technique précise et efficace qui permettait de calculer la radioexposition antérieure d'un patient particulier et de communiquer les résultats du calcul entre établissements. Le troisième hôpital nous a dit que, bien qu'il puisse se renseigner sur les examens tomodensitométriques antérieurs qu'un patient avait subis et les comparer aux paramètres d'un examen prévu, il ne recueillait pas d'information pour connaître les patients qui avaient subi un nombre important de tels examens ou qui devaient en subir un grand nombre.
- *Port de dosimètre et suivi de la radioexposition* – Un hôpital a affirmé que son personnel porte des dosimètres comme l'exige la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et que les comptes relevés sont examinés et communiqués aux employés. Un autre nous a informés que chaque employé de la tomodensitométrie porte un dosimètre et qu'il examine trimestriellement les rapports sur la radioexposition afin de confirmer que les limites établies sont respectées. Le troisième hôpital nous a avisés que, bien qu'il fournisse des dosimètres aux technologues en tomodensitométrie, leur port par les médecins est une question en instance.

De plus, le ministère du Travail, qui inspecte périodiquement les dossiers de dosimétrie des hôpitaux afin d'assurer le respect des niveaux maximaux de radioexposition, a dit avoir inspecté quelque 120 hôpitaux au cours des années civiles 2005 et 2006 et délivré 53 ordonnances de non-conformité. Il a ajouté que les hôpitaux s'étaient conformés à toutes les ordonnances délivrées. Le ministère du Travail nous a également informés qu'il avait inspecté environ 19 hôpitaux et 9 cliniques de radiologie au cours de l'année civile 2007, mais que les résultats sommaires de ses inspections n'étaient pas encore disponibles au moment de notre suivi. Il prévoyait inspecter 50 hôpitaux et cliniques de radiologie au total en 2008.

- *Recommandations du Comité consultatif ontarien des technologies de la santé et de la Commission de protection contre les rayons X* – Le Ministère a fait savoir que, en réponse au rapport du Comité consultatif ontarien des technologies de la santé, il avait mis sur pied le Comité sur la sécurité de l'imagerie diagnostique. Ce dernier a présenté au Ministère son rapport de février 2007, qui fait état de ses recommandations visant à améliorer la sécurité de la tomodensitométrie. De plus, en juin 2007, le Ministère a reçu les recommandations de la Commission de protection contre les rayons X sur les améliorations à apporter aux services de tomodensitométrie. Au moment de notre suivi, le Ministère a dit avoir examiné les recommandations des deux groupes et entrepris la mise en œuvre d'une stratégie visant à assurer la sécurité de la tomodensitométrie. En plus des initiatives mentionnées ci-dessus – comme la stratégie de sensibilisation et le projet d'établissement de niveaux de référence diagnostiques – comme dans le cas de l'IRM, la stratégie consiste en partie à inviter les ordres compétents de professionnels de la santé à examiner les politiques, les lignes directrices et les normes de pratique régissant l'activité sécuritaire de tomodensitométrie, à réviser celles qui existent et, au besoin, à en concevoir. La stratégie devait également prévoir l'examen par le Ministère de la *Loi sur la protection contre les rayons X* et de ses règlements afin de garantir que seuls des examens tomodensitométriques prescrits par des professionnels de la santé qualifiés sont effectués et que seules des personnes compétentes effectuent des examens tomodensitométriques (y compris les examens de tomodensitométrie dentaire). D'autre part, le Ministère a signalé qu'il collaborait avec l'Association des hôpitaux de l'Ontario, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, le Collège royal des chirurgiens dentistes de l'Ontario et l'Ordre des technologues en radiation médicale de l'Ontario à concevoir des stratégies qui permettront de recenser et de mettre en œuvre des pratiques exemplaires de tomodensitométrie.

  Un hôpital nous a indiqué que, bien que la loi ne l'y oblige pas encore, il soumet chaque année ses tomodensitomètres à des essais sous l'aspect de la protection contre les rayons X, et il souscrit entièrement à l'assujettissement de ses appareils à la *Loi sur la protection contre les rayons X*. Même si le Ministère estime que les tomodensitomètres sont déjà visés par la *Loi sur la protection contre les rayons X* et ses règlements, le BVGO est d'avis que, en général, la législation sous-jacente ne l'énonce pas clairement.

RÉSULTATS DES EXAMENS

Recommandation 8

Afin d'assurer que les médecins traitants disposent de données exactes en temps opportun pour prendre des décisions éclairées concernant le traitement de leurs patients, les hôpitaux doivent :

- *adopter des points de repère pour la préparation en temps opportun des rapports d'examens urgents et normaux par IRM et tomodensitométrie et surveiller le respect de ces points de repère;*
- *mettre en oeuvre un programme indépendant d'assurance de la qualité prévoyant un examen périodique, de préférence externe, d'un échantillon des analyses d'images diagnostiques de chaque radiologue.*

État actuel

Le Ministère nous a appris que, en date de notre suivi, il n'avait pas encore établi de points de repère concernant le délai écoulé entre la date d'un examen IRM ou tomodensitométrique subi par un patient et la date de vérification du rapport par le radiologue. Il a fait remarquer, toutefois, que le Système d'information sur les temps d'attente (SITA) avait été amélioré à l'automne 2007 par l'ajout

d'information sur les délais de transmission que les fournisseurs de soins de santé pouvaient consulter.

Un hôpital a signalé qu'il avait établi des points de repère pour les examens IRM et tomodensitométriques tant urgents que courants, et que des comptes rendus oraux étaient fournis dans certains cas urgents. Le même hôpital a dit se fonder sur les données du SITA pour surveiller les délais de transmission des rapports de radiologues. De plus, les médecins affectés à la salle d'urgence ont la possibilité de consulter des rapports enregistrés ou préliminaires. L'hôpital en question a ajouté qu'il avait élaboré une procédure détaillée grâce à laquelle les médecins traitants pouvaient consulter les rapports de radiologues après les heures de bureau normales, laquelle procédure avait été mise en œuvre en décembre 2006, et qu'il avait mis sur pied un centre d'appels en janvier 2007 pour aider les médecins traitants à communiquer avec des radiologues ou à se prévaloir de services diagnostiques. Un autre hôpital nous a déclaré qu'il n'avait pas adopté de repères officiels sur lesquels fonder le contrôle des délais de transmission. Cependant, au printemps 2008, il avait mis en service un système de dictée par reconnaissance vocale, grâce auquel les radiologues pouvaient enregistrer leurs commentaires électroniquement. Il estimait que le système réduirait les délais de transmission et lui permettrait d'en entreprendre la mesure et la surveillance avant octobre 2008. Le troisième hôpital a annoncé qu'il avait établi un point de repère de 24 heures pour tous les rapports de radiologues et que le délai médian était maintenant de 24 heures. D'autre part, les rapports urgents sont considérés comme prioritaires et rendus disponibles dès après leur correction par le radiologue concerné ou le transcripteur. Par conséquent, l'hôpital ne juge pas essentiel l'établissement de points de repère régissant les délais de transmission des rapports de radiologues urgents.

En ce qui concerne un programme indépendant d'assurance de la qualité, un hôpital a indiqué que des images (de seins et autres) avaient été soumises à un examen externe à l'occasion, mais que les travaux des radiologues ne faisaient pas régulièrement l'objet d'un tel contrôle. L'hôpital a ajouté que, compte tenu de la charge de travail actuelle des radiologues et de l'initiative faisant suite à la Stratégie de réduction des temps d'attente, il n'était pas raisonnable de soumettre un volume important de rapports de radiologues à une deuxième interprétation. Un autre hôpital nous a déclaré qu'il ne possédait pas les ressources humaines nécessaires pour effectuer un examen interne d'un échantillon des analyses d'images diagnostiques faites par chaque radiologue. Toutefois, il ne s'opposait pas à des examens externes à la charge d'un organisme indépendant. Il a ajouté qu'il prévoyait reprendre les visites des départements afin de prendre connaissance des cas intéressants, inhabituels ou problématiques. Le troisième hôpital a signalé son intention de mettre en œuvre un programme officiel d'assurance de la qualité comprenant une deuxième interprétation ou un examen par les pairs d'analyses choisies d'images diagnostiques faites par des radiologues.

Chapitre 4
Section
4.07

Hydro One – Acquisition de biens et services

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.07 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

Hydro One Inc., qui a vu le jour à la suite de la réorganisation d'Ontario Hydro, a été créée par la *Loi de 1998 sur l'électricité* et constituée en personne morale en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions* le 1er décembre 1998. Hydro One est la propriété exclusive de la province de l'Ontario, et son activité principale est la transmission et la distribution d'électricité aux clients ontariens.

En 2007, Hydro One contrôlait un actif total de 12,8 milliards de dollars (12 milliards en 2005), composé principalement de ses systèmes de transmission et de distribution. Ses revenus s'élevaient à 4,7 milliards de dollars (4,4 milliards en 2005) et ses coûts, à 3,8 milliards de dollars (3,4 milliards en 2005). Ces coûts incluaient 2,2 milliards de dollars (2,1 milliards en 2005) pour l'achat d'électricité à distribuer à ses clients, 995 millions de dollars (792 millions en 2005) pour les frais de fonctionnement, d'entretien et d'administration, et 521 millions de dollars (487 millions en 2005) pour la dépréciation et l'amortissement.

Notre vérification de 2006 mettait l'accent sur les biens et services achetés par Hydro One, y compris les immobilisations mais à l'exclusion des salaires et avantages des employés. Ces dépenses dépassaient 800 millions de dollars en 2005. Une fois que le personnel d'Hydro One a décidé d'acheter quelque chose, un fournisseur externe s'occupe des activités d'achat pour le compte de la société. Les services et le personnel internes effectuent également de nombreux achats – d'une valeur de 163 millions de dollars en 2005, soit environ 20 % des dépenses totales – au moyen de cartes de crédit professionnelles.

Nous avions constaté que, de façon générale, Hydro One avait mis en place des politiques pour aider à assurer que l'acquisition des biens et services était faite dans le respect de l'optimisation des ressources. Toutefois, ses systèmes et méthodes n'étaient pas adéquats pour assurer la conformité aux politiques de la société. En 2004, son service de vérification interne a examiné de nombreux aspects des fonctions d'achat de la société et conclu que, dans plusieurs secteurs clés, les mécanismes de contrôle internes devaient être améliorés. Nous avions constaté au moment de votre vérification que ces mécanismes présentaient encore certaines lacunes à corriger.

Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- La politique interne d'Hydro One encourage l'établissement, au moyen d'un processus concurrentiel, de commandes permanentes

pour faire l'acquisition de biens ou de services directement auprès des fournisseurs précisés au cours d'une période déterminée. Or, les commandes permanentes que nous avons examinées n'étaient pas toujours établies dans le cadre d'un processus d'approvisionnement concurrentiel, ou la documentation mise à notre disposition ne permettait pas de vérifier si un processus concurrentiel avait été utilisé. Nous avons aussi repéré des cas dans lesquels Hydro One avait permis à des fournisseurs ayant reçu des commandes permanentes d'augmenter périodiquement leurs prix sans appel d'offres. Par exemple, une commande permanente établie en 1996 pour une période de deux ans et dont la valeur originale était de 120 000 $ avait été révisée 39 fois et prolongée pour une période additionnelle de huit ans, et sa valeur avait été portée à 6,7 millions de dollars.

- Une sélection concurrentielle des fournisseurs est requise pour tous les achats d'une valeur de plus de 6 000 $ effectués à Hydro One, à moins qu'une entente de commande permanente n'ait été conclue. Nous avons constaté qu'il fallait améliorer les procédures pour s'assurer que les biens et services étaient acquis en régime de concurrence.
- En vertu de la politique d'approvisionnement d'Hydro One, des biens ou services peuvent être achetés auprès d'un fournisseur unique s'il n'est ni possible ni pratique de les obtenir dans le cadre du processus concurrentiel habituel. Nous avons toutefois conclu, après avoir examiné des achats de matériaux, de services de consultation et de services de travail contractuel effectués auprès d'un fournisseur unique, qu'il aurait été possible de faire appel à plusieurs fournisseurs différents et que le dossier ne contenait aucun document justifiant la décision de recourir à un fournisseur unique.
- En décembre 2001, Hydro One a conclu une entente d'une valeur de 1 milliard de dollars sur 10 ans pour l'impartition de certaines activités importantes de la société. En vertu de l'entente cadre conclue avec son fournisseur de services, Hydro One peut réduire les frais versés au fournisseur si des études comparatives montrent que celui-ci réclame des frais supérieurs à la juste valeur marchande. Dans un rapport d'analyse comparative, un consultant avait conclu qu'aucun ajustement de frais n'était nécessaire, mais celui-ci n'avait examiné que deux des six secteurs d'activités du fournisseur de services.
- Durant l'année civile 2005, le personnel d'Hydro One a imputé des biens et services d'une valeur de 127 millions de dollars à des cartes de crédit professionnelles. Nous avons trouvé des cas dans lesquels la documentation présentée à l'appui des dépenses, dont les bordereaux de carte de crédit, était souvent insuffisante pour déterminer ce qui avait été acheté. Nous avons également repéré des cas où les relevés mensuels avaient été examinés et approuvés même si les employés n'avaient pas fourni de détails sur l'utilisation des avances de fonds reçues et imputées à leurs cartes de crédit professionnelles.
- La secrétaire d'un cadre supérieur a imputé des dépenses de plus de 50 000 $ à sa carte de crédit, en grande partie pour le compte de son supérieur hiérarchique. Ce dernier a ensuite approuvé les achats, ce qui est contraire à la politique d'Hydro One, selon laquelle ces dépenses auraient dû être approuvées par le supérieur du cadre.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et Hydro One s'était engagée à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Les renseignements fournis par Hydro One donnent à penser que d'importants progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de toutes les recommandations de notre *Rapport annuel 2006*. Hydro One a également institué des examens de la conformité à l'interne dans la plupart des secteurs pour s'assurer que tout le personnel observe ses procédures renforcées. Les mesures prises pour donner suite à chacune de nos recommandations sont décrites ci-après.

ACQUISITION DE BIENS ET SERVICES

Évaluation des besoins et justification des achats

Recommandation 1

Pour aider à s'assurer que les besoins de l'entreprise sont bien évalués et que les achats sont correctement justifiés avant de procéder à une acquisition, Hydro One doit :

- *respecter les exigences concernant la préparation d'une analyse de rentabilisation documentée pour les achats importants;*
- *s'assurer que l'information suffisante est fournie aux acheteurs du service de gestion des approvisionnements;*
- *évaluer correctement les besoins de l'entreprise, notamment en tenant compte des ressources existantes ou d'autres ressources, avant de procéder à l'acquisition.*

État actuel

Hydro One nous a informés qu'elle avait renforcé les exigences concernant la préparation d'une analyse de rentabilisation documentée pour les achats importants. Une note de service expliquant les révisions apportées aux politiques et procédures d'achat a été envoyée à tout le personnel. Une autre note de service a été envoyée à tous les cadres hiérarchiques pour réitérer l'exigence selon laquelle le dossier doit contenir une analyse de rentabilisation documentée pour tous les achats importants, ainsi que des preuves objectives montrant que l'achat a été justifié et approuvé dans les règles.

Hydro One a institué des vérifications trimestrielles de la conformité à l'interne afin de vérifier si les dossiers de commande échantillonnés contiennent la documentation nécessaire. Nous avons été informés qu'en avril 2008, la fréquence des vérifications de conformité était temporairement passée de quatre fois par année à une fois par mois, pour que la direction puisse disposer de données plus à jour et accélérer la mise en œuvre des mesures correctives nécessaires. La liste de contrôle des dossiers d'achat a été révisée de façon à inclure tous les documents justificatifs pertinents. Les résultats des vérifications de conformité sont résumés dans des fiches d'évaluation de la conformité et soumis à l'examen du vice-président, Gestion de la chaîne d'approvisionnement, de la vice-présidente directrice et chef des finances, et des gestionnaires des services d'approvisionnement impartis, qui se penchent ensuite sur les problèmes de non-conformité. Nous avons également appris que les résultats en matière de conformité faisaient l'objet de discussions régulières avec le président d'Hydro One lors des réunions de la haute direction.

Hydro One a révisé sa politique sur les consultants ainsi que sa procédure de rétention des consultants pour y intégrer les exigences suivantes :

- déterminer et consigner par écrit les raisons pour lesquelles il est nécessaire d'engager du personnel contractuel avant d'attribuer un contrat;
- épuiser toutes les possibilités de faire faire le travail à l'interne avant de retenir les services de contractuels.

Commandes permanentes

Recommandation 2

Pour s'assurer que les biens et services sont acquis au plus bas coût possible, Hydro One doit :

- *établir des ententes de commandes permanentes dans le cadre d'un processus concurrentiel à moins que des motifs convaincants et documentés justifiant la passation d'un marché à fournisseur unique aient été approuvés;*
- *examiner les commandes permanentes en vigueur depuis plusieurs années pour déterminer si elles devraient faire l'objet d'une nouvelle demande de propositions;*
- *s'assurer qu'elle paie les prix fixés dans les ententes de commandes permanentes;*
- *élaborer des procédures pour apporter des modifications importantes aux conditions des commandes permanentes.*

État actuel

Nous avons été informés qu'Hydro One avait renforcé l'exigence selon laquelle toutes les commandes permanentes devaient être établies dans le cadre d'un processus concurrentiel à moins qu'un marché à fournisseur unique ait été approuvé en bonne et due forme. Des notes ont été envoyées à tout le personnel d'Hydro One pour souligner les changements apportés aux procédures d'approvisionnement. Une de ces notes stipule que les biens et services doivent être acquis dans le cadre d'un processus concurrentiel vérifiable ouvert aux fournisseurs qualifiés, sauf si les circonstances exigent qu'un marché à fournisseur unique soit pris en considération. La procédure d'acquisition est régie par des lignes directrices qui précisent les cas dans lesquels un marché à fournisseur unique peut être envisagé.

Hydro One a également indiqué qu'en 2006, elle avait mis en place un nouveau plan de renouvellement des commandes permanentes pour assurer le suivi des commandes venant à expiration avant décembre 2007. Les gestionnaires de l'approvisionnement ont analysé chaque commande permanente et déterminé s'il fallait la renouveler, la prolonger, la laisser échoir ou lancer une nouvelle demande de propositions. Les chefs d'équipe devaient ensuite suivre le plan en y apportant des mises à jour mensuelles. Nous croyons comprendre que le nouveau plan de renouvellement des commandes permanentes est continuellement mis à jour et passé en revue une fois par mois avec le groupe de gestion de la chaîne d'approvisionnement d'Hydro One.

Une note de service a été envoyée pour rappeler à tout le personnel d'Hydro One que les cadres hiérarchiques doivent faire respecter la politique de la société en matière d'approvisionnement pour tous les achats. Cette politique stipule qu'il faut surveiller le prix des ententes de commandes permanentes pour s'assurer que toutes les factures et toutes les modifications de prix sont conformes aux conditions établies. La conformité à la politique fait l'objet de vérifications internes trimestrielles (et, temporairement, mensuelles). En outre, toute modification importante aux conditions de la commande permanente doit être approuvée par les autorités compétentes. La procédure spécifie également que l'ajout d'un élément à une commande permanente sans appel d'offres exige un degré d'approbation équivalant à celui d'un marché à fournisseur unique.

Sélection en régime de concurrence

Recommandation 3

Pour aider à s'assurer qu'elle optimise ses ressources et que les achats sont effectués dans le cadre d'un processus ouvert, équitable et concurrentiel, Hydro One doit respecter les politiques et lignes directrices établies en matière d'approvisionnement et documenter adéquatement les décisions prises pour justifier la sélection des fournisseurs.

État actuel

Hydro One nous a informés qu'elle avait envoyé une note à tous ses employés pour souligner que la direction s'attendait à ce que toutes les politiques et procédures soient respectées. Une autre note a été envoyée pour expliquer que les cadres hiérarchi-

ques devaient assurer la conformité à la politique de la société en matière d'approvisionnement et aux registres des autorisations organisationnelles pour tous les achats. Cette note soulignait également l'obligation d'acquérir les biens et services dans le cadre d'un processus concurrentiel vérifiable à moins que les circonstances opérationnelles ne nécessitent le recours à un autre processus. L'acheteur doit conserver la documentation du processus concurrentiel pour tous les achats de plus de 15 000 $ et pour les services de conseils de plus de 50 000 $.

Marché à fournisseur unique

Recommandation 4

Pour faire en sorte que les marchés à fournisseur unique soient passés uniquement s'il n'est ni possible ni pratique d'obtenir les biens et services requis dans le cadre du processus concurrentiel habituel, Hydro One doit mettre en œuvre des procédures de supervision afin de s'assurer que la décision de passer ce type de marché est documentée et correctement approuvée avant l'octroi du contrat.

État actuel

Nous avons été informés que les employés d'Hydro One avaient reçu des éclaircissements concernant les exigences liées aux marchés à fournisseur unique. Ils ont aussi reçu une note expliquant les modifications apportées aux procédures d'approvisionnement. Selon ces modifications, les marchés à fournisseur unique doivent être approuvés par le groupe de gestion de la chaîne d'approvisionnement pour les biens et services dont la valeur estimative dépasse 15 000 $, ou pour les services de conseils évalués à plus de 50 000 $. Nous avons également appris qu'Hydro One avait mis au point un processus qui lui permet de s'assurer que la justification et l'approbation des marchés à fournisseur unique sont documentées conformément à la politique. Le formulaire d'approbation des achats auprès d'un fournisseur unique comporte une section pour la justification de l'achat et, pour aider à assurer la conformité, il doit être signé par le secteur d'activités qui passe la commande et par le groupe de gestion de la chaîne d'approvisionnement, la vice-présidente directrice et chef des finances, la présidente et chef de la direction ou le Comité exécutif, tel que spécifié par le registre des autorisations organisationnelles applicable ou le registre des autorisations de la haute direction.

Gestion et contrôle des achats de biens et de services

Recommandation 5

Pour gérer et contrôler adéquatement l'acquisition des biens et services, Hydro One doit :

- *s'assurer d'avoir signé les contrats ou autres documents qui définissent les responsabilités des deux parties, incluant le prix et les extrants précis à fournir;*
- *s'assurer que les bons de commande et les contrats correspondent précisément aux conditions convenues en vertu desquelles le contrat a été octroyé;*
- *s'assurer que les modifications apportées aux conditions du contrat original sont correctement justifiées, approuvées et documentées;*
- *désigner les documents qui doivent au minimum être fournis pour chaque achat et mettre en place un processus pour assurer que les dossiers d'achat sont systématiquement mis à jour en y versant tous les renseignements requis;*
- *évaluer tous les fournisseurs à la fin du travail, au besoin, et examiner les coûts et les avantages de l'établissement d'un dépôt central d'information sur le rendement des fournisseurs aux fins de consultation à l'échelle de la société.*

État actuel

Hydro One nous a informés qu'après notre vérification de 2006, elle avait entrepris un examen pour s'assurer que la documentation est complète, comme l'exige la procédure révisée en matière d'approvisionnement. Selon cette procédure, les bons de commande et les dossiers contractuels à l'appui

doivent étayer avec exactitude les conditions rattachées à l'octroi du contrat. Les modifications apportées aux conditions originales du contrat doivent être justifiées, approuvées et consignées de façon adéquate. Hydro One maintient aujourd'hui une liste de contrôle indiquant la documentation requise pour chaque dossier de commande.

En mai 2006, pour surveiller la conformité aux exigences en matière d'approvisionnement, Hydro One a mis en œuvre un processus qui l'oblige à examiner tous les bons de commande avant de clore le dossier. De plus, des vérifications de la conformité sont effectuées sur des échantillons une fois par trimestre (temporairement une fois par mois) pour s'assurer que tous les dossiers de commande contiennent la documentation nécessaire. Nous avons examiné le dernier rapport trimestriel sur la conformité, diffusé en mars 2008, et constaté qu'un taux de conformité de plus de 80 % avait été enregistré pour les attributs de la documentation testés par l'équipe d'Hydro One. Le rapport de vérification recommandait un certain nombre d'améliorations additionnelles. Il est à noter que le rapport de vérification mensuel diffusé en juin 2008 faisait état d'un taux de conformité de 96 % pour les cinq principaux attributs de la documentation signalés au conseil d'administration :

- des autorisations appropriées pour les commandes;
- la conformité aux exigences des marchés à fournisseur unique;
- une justification complète et approuvée de la sélection des fournisseurs;
- des preuves que la sélection annoncée des fournisseurs a été finalisée et approuvée;
- des évaluations complètes et documentées des offres.

La procédure de rétention des consultants a été révisée pour que l'acheteur puisse disposer d'un formulaire type pour évaluer le rendement d'un fournisseur. Le coordonnateur des évaluations doit faire un examen hebdomadaire des rapports pour toutes les évaluations, qu'elles soient terminées ou en cours, ainsi qu'un suivi mensuel des évaluations en retard pour s'assurer qu'elles sont menées à terme. Le formulaire rempli doit être envoyé au groupe de gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui fait fonction de dépôt central provisoire. Une base de données pour le suivi des évaluations du rendement des consultants et des entrepreneurs a été constituée et, en octobre 2007, les engagements des entrepreneurs et des consultants ont été intégrés à la base de données. Les évaluations terminées sont stockées dans la base de données et seront mises à la disposition d'autres demandeurs pour consultation future.

Approbation des acquisitions et des paiements

Recommandation 6

Pour aider à assurer que les achats de biens et de services sont autorisés comme il se doit et que les montants appropriés sont payés, Hydro One doit :

- *terminer l'élaboration de son registre des pouvoirs pour préciser les exigences en matière de pouvoir de signature;*
- *renforcer l'exigence voulant que le personnel du service de gestion des approvisionnements ait toutes les approbations requises avant de procéder à un achat;*
- *effectuer les paiements en temps opportun pour éviter les frais de retard et profiter des rabais pour paiement hâtif.*

État actuel

Hydro One nous a informés qu'elle avait terminé l'élaboration d'un nouveau registre des pouvoirs précisant les pouvoirs de signature exigés. Les registres des pouvoirs organisationnels contiennent des instructions précises sur le niveau de pouvoir requis pour chaque type d'achat, classé principalement en fonction de sa valeur en dollars. Des séances de formation sur les registres des pouvoirs organisationnels ont été offertes au personnel. Tous les membres du personnel qui présentent des demandes, passent des commandes ou approuvent des transactions associées à l'achat de biens ou

services, de projets ou de programmes étaient tenus d'assister à ces séances.

Hydro One a également révisé sa politique afin de préciser les pouvoirs de signature exigés lorsque les dépenses sont engagées par plus d'un employé. La personne occupant le rang le plus élevé qui est associée à la dépense doit maintenant la faire approuver par son supérieur. Hydro One a indiqué qu'elle avait envoyé une note à tous ses employés pour leur rappeler qu'ils doivent se conformer à la politique et procédure révisée en matière d'approvisionnement et que la conformité fera l'objet de vérifications trimestrielles.

Hydro One nous a également informés qu'elle avait communiqué avec tous ses employés pour souligner l'importance d'effectuer les paiements à la date d'échéance ou avant afin de profiter des rabais pour paiement hâtif et d'éviter les pénalités pour paiement en retard. En mai 2007, et de nouveau en mars 2008, Hydro One a examiné un échantillon de factures pour frais de retard et constaté que les frais en question n'étaient pas suffisants pour justifier une modification permanente au système de suivi. Nous avons toutefois été informés que la société comptait procéder à un examen semblable une fois par an pour s'assurer que les frais pour paiement en retard ne montent pas en flèche.

Gestion de l'entente d'impartition

Recommandation 7

Pour aider à s'assurer qu'elle obtient le meilleur rapport qualité-prix pour ses dépenses de 1 milliard de dollars prévues dans l'entente d'impartition de 10 ans, Hydro One doit :

- *envisager de comparer tous les secteurs d'activité impartis dans le cadre des futures études comparatives;*
- *percevoir les crédits de service auxquels elle a droit;*
- *rapprocher chaque mois les montants figurant sur les rapports sommaires présentés par le fournisseur de services et les montants inscrits à titre de dépenses dans le grand livre général;*
- *lancer un appel d'offres pour les projets importants dans le domaine des TI conformément à la politique interne.*

État actuel

En novembre 2007, Hydro One a engagé un cabinet d'experts-conseils pour établir des données repères dans les six secteurs d'activités impartis à son fournisseur de services externe. Ce cabinet avait pour mandat d'effectuer une évaluation indépendante des services impartis afin de déterminer s'ils étaient fournis à un prix ne dépassant pas la juste valeur marchande telle que définie par l'entente de services conclue entre Hydro One et le fournisseur de services. Le personnel d'Hydro One travaille avec le consultant à la préparation d'un rapport détaillé à la direction qui servirait également à apporter les ajustements nécessaires aux prix conformément aux modalités de l'entente d'impartition.

Nous avons été informés qu'Hydro One surveillait de près les lacunes sur le plan des niveaux de service de la fonction de gestion des approvisionnements du fournisseur externe et qu'elle avait obtenu certains crédits de service pour 2007. Au moment de notre suivi, elle exerçait son droit légal d'obtenir les crédits de service auxquels elle est admissible.

Hydro One a également indiqué qu'un processus avait été mis en œuvre pour rapprocher les rapports sommaires et le grand livre général une fois par mois. Les écarts entre le rapport sommaire mensuel et le grand livre général sont analysés et expliqués dans l'état de rapprochement.

Hydro One a spécifié qu'il devait y avoir un appel d'offres concurrentiel pour tous les projets de TI, sauf si l'achat auprès d'un fournisseur unique avait été approuvé à l'avance. Nous avons également appris qu'Hydro One avait rappelé à son personnel que les projets de TI confiés au fournisseur de services externe sans appel à la concurrence devaient être conformes en tous points aux politiques de la société sur les marchés à fournisseur unique et qu'elle ferait respecter cette exigence. Pour le fournisseur de services externe, Hydro One a élaboré

un processus contractuel détaillé en cinq étapes que le demandeur et le gestionnaire du contrat doivent suivre et qui fournit des détails sur les attentes à l'égard de chaque partie à chaque étape du processus contractuel. Ces cinq étapes sont les suivantes :

- la détermination des exigences techniques;
- l'appel d'offres;
- l'évaluation des offres;
- la prestation des services;
- l'évaluation post-contractuelle.

ACHATS PAR CARTE DE CRÉDIT PROFESSIONNELLE

Administration des cartes de crédit professionnelles

Recommandation 8

Pour améliorer l'administration et le contrôle du programme des cartes de crédit professionnelles, Hydro One doit :

- *s'assurer d'obtenir les documents et les approbations nécessaires à l'établissement des coordonnateurs locaux des programmes de cartes de crédit;*
- *faire un suivi des cartes de crédit inactives et des cartes actives assignées à des employés inactifs ou qui ont quitté leur emploi et les annuler au besoin;*
- *examiner les limites actuelles de crédit et d'avances de fonds établies sur les cartes de crédit professionnelles pour s'assurer qu'elles conviennent au niveau de responsabilité des employés et à l'utilisation prévue de la carte.*

État actuel

Nous avons été informés qu'un processus avait été mis en œuvre pour que tous les coordonnateurs locaux des programmes de cartes de crédit soient approuvés par le coordonnateur général de ces programmes à l'échelle de la société. Le coordonnateur général envoie les formulaires autorisés à l'administrateur des cartes de crédit professionnelles, qui s'assure que les documents et les approbations nécessaires ont été obtenus avant d'établir le compte du coordonnateur local dans le système.

Hydro One a introduit un processus pour examiner – et annuler au besoin – les cartes inactives et les cartes actives assignées à des employés inactifs ou qui ont quitté leur emploi. La procédure administrative d'Hydro One exige de la banque qu'elle annule toute carte dont le compte n'a connu aucune activité financière ou autre depuis un an. Hydro One nous a informés que, depuis février 2008, les cartes annulées ne peuvent pas être réactivées, et les cartes annulées qui viennent à expiration ne peuvent pas être réémises. Nous avons été informés que, chaque mois, Hydro One télécharge les données de la banque sur ses employés et les valide par rapport à sa propre base de données sur les ressources humaines. Toute incohérence est portée à l'attention du coordonnateur local des cartes de crédit pour qu'il prenne les mesures correctives nécessaires. Le coordonnateur général des cartes de crédit vérifie ce rapport une fois par mois et assure le suivi des cas récurrents au besoin.

En 2007, Hydro One a institué un processus afin de produire un rapport trimestriel pour chaque secteur d'activités qui analyse les dépenses engagées par carte de crédit au cours des 12 derniers mois. Les rapports, qui examinent la différence entre les limites de crédit et les dépenses réelles, sont soumis à l'examen de la direction de chaque secteur d'activités. Les limites de crédit à ajuster sont portées à l'attention du coordonnateur local des cartes de crédit pour qu'il fasse le nécessaire.

Examen des relevés mensuels

Recommandation 9

Pour gérer efficacement l'utilisation des cartes de crédit professionnelles et s'assurer que toutes les dépenses sont encourues à des fins professionnelles, Hydro One doit mettre en oeuvre des procédures pour s'assurer que :

- *les titulaires de carte présentent les reçus détaillés originaux avec leurs relevés de carte de crédit aux fins d'examen et d'approbation;*
- *les explications nécessaires et les autres pièces justificatives sont fournies pour vérifier la nature professionnelle des dépenses encourues;*

- *les dépenses effectuées avec des fonds avancés sont détaillées et accompagnées de pièces justificatives pour faciliter l'examen et l'approbation par la direction;*
- *les relevés mensuels de cartes de crédit sont examinés pour vérifier la pertinence des pièces justificatives et sont approuvés en temps opportun.*

État actuel

Conformément à la politique en vigueur, toutes les demandes de remboursement doivent être étayées par des pièces justificatives adéquates. La direction a envoyé une note à tous les employés pour souligner l'importance de se conformer à la politique de la société sur les cartes de crédit professionnelles. La note réitérait la nécessité de justifier adéquatement les demandes de remboursement, d'y annexer une documentation complète à l'appui et de s'assurer que les rapports sommaires sur l'utilisation des fonds indiquent à la fois l'avance de fonds et les dépenses correspondantes afin de faciliter l'examen par le superviseur.

En particulier, les dépenses figurant sur le relevé de carte de crédit doivent être étayées par un reçu ou une facture; les retraits, par un formulaire sur l'utilisation des fonds; les chèques, par une copie du chèque et la documentation originale à l'appui.

La note soulignait également l'obligation des superviseurs d'examiner de près les demandes de remboursement avant de les approuver pour s'assurer qu'elles répondent aux exigences procédurales et qu'elles se rapportent à des dépenses professionnelles valables et raisonnables. Les modifications apportées à la politique exigent que tous les relevés de carte de crédit soient approuvés dans les 60 jours suivant la date du relevé.

Supervision de l'utilisation des cartes de crédit professionnelles

Recommandation 10

Pour superviser efficacement l'utilisation des cartes de crédit professionnelles, Hydro One doit mettre en oeuvre des procédures pour s'assurer que :

- *la direction examine et approuve chaque mois les rapports sommaires et d'exception sur les cartes de crédit pour veiller à ce que les points devant faire l'objet d'un suivi soient repérés et traités en temps opportun;*
- *les achats effectués au moyen des cartes de crédit professionnelles sont entièrement imputés aux projets et aux comptes du grand livre général pour permettre de surveiller le caractère raisonnable des coûts des projets et des allocations de dépenses au fil du temps.*

État actuel

Nous avons été informés qu'Hydro One avait mis en œuvre un processus pour s'assurer que le coordonnateur général des cartes de crédit assure le suivi des écarts figurant dans la liste des employés pendant deux mois consécutifs, et qu'il conserve les explications touchant les exceptions. Les superviseurs doivent examiner et approuver le rapport du mois en cours et informer le coordonnateur local des cartes de crédit de toute erreur ou modification requise.

Nous avons également appris que la direction avait rappelé aux employés l'importance d'imputer les coûts des achats effectués par carte de crédit à un projet ou au compte approprié du grand livre général. Par ailleurs, des rapports trimestriels sur les dépenses engagées par carte de crédit dans chaque secteur d'activités sont générés pour que la direction puisse examiner le total des dépenses pour un trimestre donné par type de dépenses.

Pour évaluer la conformité, Hydro One a rétabli les vérifications de la conformité qui avaient été suspendues. Ces vérifications, mensuelles au moment de notre examen de suivi, seront effectuées sur une base trimestrielle et les constatations seront signalées au vice-président responsable du secteur d'activités concerné pour qu'il prenne les mesures nécessaires, ainsi qu'à la vice-présidente directrice et chef des finances et à la présidente et chef de la direction pour examen.

Utilisation des cartes de crédit professionnelles

Recommandation 11

Pour s'assurer que les cartes de crédit professionnelles sont utilisées uniquement aux fins prévues, soit pour payer les dépenses professionnelles des employés et les achats locaux d'une valeur inférieure à 15 000 $, Hydro One doit :

- *réduire au minimum l'utilisation des chèques tirés sur une carte de crédit;*
- *confier au service des finances le traitement des paiements importants effectués aux fournisseurs principaux.*

État actuel

Hydro One a indiqué qu'en avril 2006, la chef des finances avait envoyé un courriel concernant l'utilisation des cartes de crédit professionnelles à tous les employés. Hydro One a renforcé la politique selon laquelle les chèques tirés sur une carte de crédit ne doivent être utilisés que dans des circonstances exceptionnelles ou pour rembourser les dépenses professionnelles d'un employé sans carte de crédit d'Hydro One. Dans les rares circonstances où un fournisseur n'accepte pas les cartes de crédit, des factures accompagnées des approbations requises peuvent être envoyées aux comptes créditeurs pour traitement des paiements. Cependant, si un paiement doit être effectué immédiatement, on peut utiliser des chèques tirés sur une carte de crédit mais en annexant la documentation à l'appui au rapport mensuel des dépenses. Nous avons également appris qu'un processus de vérification avait été introduit pour s'assurer que tous les chèques de plus de 15 000 $ sont conformes à la politique de la société.

Dépenses professionnelles et reconnaissance des employés

Recommandation 12

Pour aider à assurer que les dépenses engagées à des fins professionnelles et aux fins de reconnaissance des employés sont conformes à la politique interne et sont raisonnables selon les circonstances, Hydro One doit :

- *élaborer des lignes directrices pour établir les attentes de l'entreprise en ce qui concerne le caractère raisonnable des dépenses dans différentes circonstances;*
- *renforcer l'obligation pour la direction d'examiner en détail les demandes de remboursement des dépenses avant de les approuver;*
- *mettre en oeuvre un processus plus global d'examen périodique des demandes de remboursement des dépenses pour vérifier la conformité à la politique interne.*

État actuel

Hydro One a élaboré des lignes directrices concernant les dépenses acceptables et les dépenses inacceptables dans différentes circonstances. Les lignes directrices soulignent également les responsabilités des employés, des superviseurs et du service des comptes créditeurs de la société. Hydro One a indiqué que ces lignes directrices avaient été mises en œuvre et communiquées aux employés, et qu'elles seraient mises en application.

Hydro One a envoyé aux employés une communication concernant les dépenses professionnelles ainsi que la gestion et l'utilisation des cartes de crédit professionnelles. Cette communication souligne que les superviseurs doivent passer au crible les demandes de remboursement afin d'en garantir la conformité à toutes les exigences procédurales et de s'assurer que toutes les dépenses sont valables, raisonnables dans les circonstances et liées aux activités.

Hydro One a également rétabli un processus auparavant suspendu de test par échantillonnage afin de vérifier si les marchés à fournisseur unique, le recours à des consultants, les dépenses professionnelles des employés, ainsi que la gestion et l'utilisation des cartes de crédit professionnelles sont conformes aux politiques et procédures en matière d'approvisionnement. Ces vérifications, actuellement mensuelles, deviendront trimestrielles. Les résultats sont communiqués au vice-président de

la division concerné pour qu'il prenne les mesures nécessaires, ainsi qu'à la vice-présidente directrice et chef des finances et à la présidente et chef de la direction pour examen.

Hydro One a engagé un vérificateur externe pour qu'il détermine si les dépenses engagées par le président du conseil d'administration, la chef de la direction, la chef des finances et le chef du contentieux sont conformes aux exigences en matière de documentation et d'autorisation. Hydro One a révisé la politique sur les dépenses professionnelles des employés pour que les rapports sur les dépenses des adjointes administratives ou adjoints administratifs relevant de cadres supérieurs soient inclus dans l'examen. La politique révisée exige que les dépenses de l'adjointe administrative ou adjoint administratif du cadre supérieur soient approuvées par le supérieur du cadre.

Surveillance de l'utilisation des cartes de parc automobile

Recommandation 13

Pour s'assurer qu'un montant raisonnable est facturé pour les coûts des réparations autorisées, de l'entretien et de l'essence, Hydro One devrait :

- *envisager d'effectuer une vérification plus rigoureuse des relevés mensuels des cartes de parc automobile;*
- *conserver une documentation adéquate portant sur la vérification des relevés mensuels.*

État actuel

Nous avons été informés que la vérification p< nc-tuelle des relevés mensuels des cartes de parc automobile avait été étendue à 100 transactions. Le personnel du parc automobile doit aussi demander 25 factures directement aux fournisseurs pour assurer l'exactitude des relevés. Les gestionnaires du parc automobile effectuent également des vérifications hebdomadaires de transactions choisies au hasard pour s'assurer que l'employé d'Hydro One qui a approuvé la transaction possède les pouvoirs décisionnels voulus.

Selon Hydro One, pour aider à assurer la conformité, le gestionnaire du parc automobile doit examiner et approuver chaque transaction vérifiée par son personnel ainsi que la feuille couverture pour le mois. Le gestionnaire des opérations du parc automobile doit aussi approuver ces processus tous les trois mois.

Chapitre 4
Section
4.08

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Régime d'assurance-santé de l'Ontario

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) s'emploie à fournir à tous les résidents de l'Ontario un système de soins de santé financé par l'État qui est responsable et facilement accessible. Le Régime d'assurance-santé de l'Ontario (l'Assurance-santé) est l'un des plus importants mécanismes mis en place pour atteindre cet objectif. En 2007-2008, le Ministère a payé plus de 9,8 milliards de dollars (8,3 milliards en 2005-2006) au titre des services assurés. Les résidents de l'Ontario doivent être titulaires d'une carte Santé valide pour bénéficier sans frais des services de soins de santé provinciaux. On compte près de 13 millions de cartes Santé en circulation.

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avions constaté que les contrôles et procédures mis en place permettaient généralement au Ministère d'assurer l'exactitude des paiements, mais qu'ils n'atténuaient pas efficacement le risque que des personnes non admissibles à l'Assurance-santé reçoivent des soins médicaux sans rien débourser ou que les demandes de paiement inappropriées présentées par des fournisseurs de soins de santé soient réglées. Nos préoccupations portaient notamment sur les points suivants :

- En 1995, le Ministère a commencé à remplacer les cartes Santé rouge et blanc par de nouvelles cartes avec photo comportant des dispositifs de sécurité additionnels. Ce projet devait être achevé en 2000, mais si l'on se base sur le taux de conversion actuel, il faudra compter encore 14 ans au moins avant d'éliminer complètement les anciennes cartes et de vérifier l'admissibilité de tous les titulaires. Notre analyse des données a révélé qu'il y avait environ 300 000 cartes Santé de plus qu'il n'y avait d'habitants en Ontario.
- Peu de ressources ont été consacrées à la surveillance de l'utilisation des cartes Santé afin de cerner les cas sujets à examen ou à enquête. Or, nous avons repéré des milliers de demandes de paiement soumises depuis différentes régions de la province sur une courte période et de factures présentées par des fournisseurs de services qui semblaient excessives. Nous avons également demandé au Ministère pourquoi sa Direction des programmes de lutte contre la fraude n'avait pas été chargée de mener des vérifications ou de faire enquête en cas de fraude présumée.
- À l'automne 2004, le Ministère a suspendu les activités du Comité d'étude de la médecine, qui examinait les cas des médecins soup-

connés d'avoir présenté des demandes de paiement inappropriées. Nous estimons qu'en conséquence de cette décision, il pourrait avoir perdu jusqu'à 17 millions de dollars, car tous les cas en attente ont été annulés au moment de la suspension et le Ministère n'a entrepris aucune nouvelle vérification depuis.

- La mise à jour des données sur l'état du permis d'exercice des médecins laissait à désirer. Nous avons repéré 725 médecins non titulaires d'un permis d'exercice qui pouvaient encore soumettre des demandes de paiement, et 40 d'entre eux avaient reçu le paiement intégral des factures présentées après l'expiration de leur permis.
- Nous avons détecté des lacunes dans les procédures d'examen des demandes rejetées et dans les systèmes des bases de données informatiques du Ministère conçus pour vérifier les demandes et protéger les renseignements confidentiels sur les titulaires de carte et les fournisseurs de services.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

En nous fondant sur les renseignements que nous a fournis le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, nous avons conclu que celui-ci avait pris des mesures concernant presque toutes nos recommandations et qu'il avait réalisé des progrès importants dans la mise en œuvre de plusieurs d'entre elles. Il lui restera du travail à faire pour mettre pleinement en œuvre les autres recommandations.

CARTES SANTÉ

Remplacement des cartes blanc et rouge par les cartes Santé avec photo, et nombre de cartes Santé en circulation

Recommandation 1

Pour garantir que les services de santé publics sont dispensés uniquement aux personnes admissibles, le ministère de la Santé et des Soins de longue doit accélérer le remplacement des cartes Santé rouge et blanc délivrées avant 1995 par les cartes Santé actuelles avec photo afin de vérifier comme il se doit l'admissibilité des titulaires de ces cartes.

État actuel

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avions constaté que le taux annuel de remplacement des cartes avait chuté pour passer d'à peu près 800 000 (le plus élevé à ce jour) en 1997-1998 à environ 400 000 en 2006, et qu'à ce taux, il faudrait compter encore au moins 14 ans pour remplacer les 5,7 millions de cartes blanc et rouge restantes. Dans le cadre du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait redoublé d'efforts pour éliminer progressivement les anciennes cartes et que, ces deux dernières années, il avait réduit de 1,1 million le nombre total de cartes en circulation. Cette réduction comprend à la fois des annulations et des remplacements, de sorte que le taux de remplacement actuel est encore considérablement moins élevé que celui observé à la fin des années 1990. Cependant, si on parvient à maintenir le taux de remplacement et d'annulation actuel, toutes les anciennes cartes blanc et rouge auront été éliminées vers 2016, soit dans environ huit ans à compter de cette année.

Lors de notre vérification de 2006, nous avions également constaté qu'il y avait à ce moment environ 305 000 cartes de plus en circulation que la population totale estimative de l'Ontario. Dans le cadre de notre suivi, le Ministère nous a informés que, grâce à une initiative soutenue d'intégrité des données, il avait annulé quelque 440 000 cartes blanc et rouge pour lesquelles il avait eu la preuve que les détenteurs n'habitaient pas en Ontario. Le

Ministère a déclaré que ses dossiers indiquaient qu'il y avait 12,7 millions de détenteurs valides et actifs de cartes Santé au 31 mars 2008, alors que, selon la plus récente estimation de Statistique Canada, l'Ontario comptait une population de 12,9 millions d'habitants.

Nous avions également noté dans notre *Rapport annuel 2006* qu'environ 86 % des 305 000 cartes Santé excédentaires étaient en circulation dans la région de Toronto, et qu'il semblait y avoir 10 000 cartes de trop dans certaines régions situées à proximité des États-Unis, notamment le district d'Algoma, le comté d'Essex, Thunder Bay et Rainy River. Dans le cadre du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait concentré ses activités de remplacement des cartes dans ces collectivités et que, si 64 % des Ontariens sont détenteurs d'une nouvelle carte Santé avec photo, cette proportion s'élève aujourd'hui à plus de 80 % pour les résidents de Thunder Bay et de Fort Francis (Rainy River). Le Ministère a également entrepris un projet visant à remplacer 68 000 cartes blanc et rouge additionnelles dans la région de Toronto.

En avril 2008, la responsabilité concernant le processus d'inscription à l'Assurance-santé a été transférée à ServiceOntario. Par conséquent, le projet de remplacement des cartes Santé relève maintenant du ministère des Services gouvernementaux.

Surveillance de l'utilisation des cartes Santé

Recommandation 2

Pour repérer les cas potentiels d'utilisation non admissible des services de santé publics, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *revoir le mandat de la Direction des programmes de lutte contre la fraude afin d'en élargir les activités pour y inclure la surveillance de l'utilisation des cartes Santé et les enquêtes sur les fraudes;*
- *envisager d'élargir ses activités de surveillance pour repérer les utilisations potentiellement suspectes de la carte Santé;*
- *éliminer l'arriéré de cas en attente et effectuer un suivi cohérent, rigoureux et rapide des cas potentiels de non-admissibilité.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait élargi le mandat de la Direction des programmes de lutte contre la fraude (la Direction) afin d'établir une approche centralisée concernant la détermination des fraudes et des activités relatives à des fraudes. Le nouveau mandat de la Direction comprend l'analyse des paiements des demandes par le Ministère en vue de repérer des indicateurs d'activités frauduleuses potentielles, ainsi que l'examen de tous les cas de fraude avant tout renvoi à l'Équipe des enquêtes sur la fraude dans le système de santé de la Police provinciale de l'Ontario. Trois analystes ont été détachés auprès de la Direction. Le Ministère a indiqué qu'en date d'août 2008, la Direction avait reçu 295 dossiers de fraude potentielle aux fins d'examen, et qu'elle avait renvoyé 196 de ces dossiers aux services de police.

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avions exprimé des préoccupations relativement au fait que, en octobre 2005, le Ministère comptait un arriéré de plus de 7 000 cas de clients attendant d'être examinés aux fins d'évaluation de l'admissibilité, et que plus de 90 % d'entre eux remontaient à plus de six mois. Dans le cadre du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait mis en place un nouveau processus de tri, qui permet un examen préliminaire accéléré d'évaluation de l'admissibilité des clients visant à déterminer s'il y a suffisamment d'éléments justifiant une évaluation complète de l'admissibilité. Il a également mis en œuvre un projet pilote dans le cadre duquel des avis d'annulation ont été envoyés aux clients sujets à une évaluation de l'admissibilité et dont la carte Santé avec photo était expirée. En juillet 2008, le Ministère, de concert avec ServiceOntario, a déclaré avoir réglé et clos environ 4 500 des 7 000 cas en attente. Le Ministère prévoit que les cas en attente restants auront été réglés d'ici décembre 2008.

Authentification des documents de citoyenneté, traitement des demandes de carte et inscription spéciale

Recommandation 3

Pour mieux garantir que les cartes Santé sont délivrées uniquement aux personnes admissibles, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *effectuer un suivi, en temps opportun, des cas en suspens pour lesquels l'authentification des documents de citoyenneté a révélé des éléments non concordants;*
- *envisager d'étendre le programme d'authentification électronique à d'autres documents de citoyenneté courants comme la carte de citoyenneté et le passeport canadiens;*
- *effectuer un rapprochement des demandes de carte Santé reçues et des opérations traitées et effectuer des vérifications de supervision aléatoires en comparant les données consignées dans le système aux renseignements contenus dans les demandes et les documents à l'appui;*
- *s'assurer que tous les organismes qui aident les personnes sans abri à obtenir une carte Santé ont des ententes valides avec le Ministère et obtiennent la preuve de l'admissibilité des requérants aux services de santé publics;*
- *vérifier l'authenticité des fournisseurs qui signent les formules d'exemption de photo ou de signature.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait mené à terme un examen détaillé des cas en suspens nécessitant une authentification des documents de citoyenneté. Cet examen a notamment révélé un problème lié aux systèmes entraînant une surévaluation du nombre d'éléments non concordants. En avril 2008, le Ministère a mis en œuvre la première partie d'un projet de modification des systèmes visant à corriger les cas de surévaluation, qui a permis de réduire de 35 % le nombre de cas de non-concordance erronés. Le Ministère a déclaré qu'en août 2008, grâce principalement à l'amélioration des systèmes, l'arriéré des cas comportant des éléments ne concordant pas avec les données de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) avait été ramené à 102 000, une diminution de quelque 48 000 cas par rapport à l'arriéré de plus de 150 000 cas mentionné dans notre *Rapport annuel 2006*. Le Ministère prévoyait que des changements additionnels devant être apportés aux systèmes à la fin de l'automne 2008 allaient permettre de réduire encore plus le nombre de cas de non-concordance erronés.

Le Ministère a également engagé un expert-conseil pour qu'il analyse ses processus opérationnels de validation des documents et d'évaluation de l'admissibilité. Dans son rapport, l'expert-conseil a proposé plusieurs options concernant l'amélioration du processus d'inscription à l'Assurance-santé et énoncé un plan d'action en 17 points pour la mise en œuvre de l'option recommandée. Au moment de notre suivi, le Ministère étudiait ces propositions.

En ce qui concerne l'élargissement du programme de validation électronique des documents auprès de CIC afin d'inclure d'autres documents de citoyenneté courants, le Ministère nous a informés que cette proposition avait été discutée avec CIC. Celui-ci n'était pas en mesure d'examiner plus avant cette question pour le moment, en raison d'autres engagements qu'il devait respecter, mais il ne ferme pas la porte à cette proposition à l'avenir. Le Ministère compte faire un suivi de cette question en 2009, dans le cadre de la prolongation de son entente actuelle avec CIC. Le Ministère poursuit ses discussions avec Passeport Canada au sujet d'un certain nombre d'intérêts opérationnels mutuels, et l'on abordera la question du partage de l'information lorsque les exigences opérationnelles auront été confirmées, à la suite du transfert des services à ServiceOntario.

En ce qui a trait aux problèmes relatifs au traitement des demandes, le Ministère a embauché un autre expert-conseil pour qu'il effectue une évaluation des risques concernant les systèmes et les procédures employés dans le cadre des processus d'inscription à l'Assurance-santé et de vérification. Dans son rapport, l'expert-conseil a

formulé 16 recommandations visant à remédier aux risques qui, selon lui, n'étaient pas encore atténués de façon efficace. Les recommandations comprenaient la séparation des fonctions incompatibles et l'amélioration des pratiques de formation et de la surveillance du personnel. Parallèlement, le Ministère devait envisager la possibilité de regrouper les opérations selon leur type afin que les opérations courantes, comme les renouvellements et la modification des renseignements, puissent être traitées par des employés moins chevronnés, tandis que les opérations complexes seraient analysées en profondeur par du personnel des échelons supérieurs. Le Ministère s'employait à examiner la faisabilité de ces recommandations et à en évaluer les coûts et les avantages, lorsque la prestation des services d'inscription à l'Assurance-santé a été transférée à ServiceOntario, en avril 2008. Étant donné que plusieurs des recommandations portaient sur des processus qui sont maintenant gérés par le ministère des Services gouvernementaux, on ne pouvait connaître, au moment de notre suivi, le nombre de recommandations formulées par l'expert-conseil qui seraient mises en œuvre à un moment ou à un autre.

Pour ce qui est de notre recommandation selon laquelle il fallait améliorer les mesures de contrôle relatives aux ententes avec les organismes qui aident les personnes sans abri, on nous a fait savoir que, selon le Ministère, les risques dans ce domaine étaient minimaux, et que les avantages associés à des mesures de contrôle plus strictes ne seraient pas suffisants pour en justifier les coûts.

Dans sa réponse originale à notre *Rapport annuel 2006*, le Ministère a indiqué qu'il examinerait les exigences devant permettre la validation des numéros de facturation pour les médecins qui signent les formules d'exemption de photo ou de signature. Nous croyons comprendre que le Ministère continue d'évaluer les résultats de cet examen.

Protection des renseignements médicaux personnels

Recommandation 4

Pour mieux protéger les renseignements médicaux personnels confidentiels contre les accès non autorisés et la falsification des données, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *veiller à ce que les approbations nécessaires soient obtenues avant d'établir ou de modifier les profils d'accès des groupes d'utilisateurs;*
- *faire appliquer l'obligation de procéder à des examens périodiques visant à repérer les accès non justifiés au système dans les bureaux de district;*
- *renforcer l'efficacité du processus d'examen et des outils de surveillance actuels de la sécurité;*
- *mettre en oeuvre des caractéristiques de sécurité plus rigoureuses pour contrôler l'accès au système de correction des demandes de paiement;*
- *confier les fonctions d'administration de la sécurité uniquement au personnel compétent.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que, au moment de notre *Rapport annuel 2006*, il avait mis en place des mécanismes de contrôle additionnels pour renforcer la responsabilité des gestionnaires à l'égard de l'examen et du maintien des droits d'accès au système de leur personnel. Il a également entrepris un examen approfondi de ses politiques et procédures en matière de contrôle d'accès en juillet 2006. Cet examen a donné lieu à la publication d'un rapport, achevé en mai 2007, qui formulait un certain nombre de recommandations concernant l'amélioration des contrôles d'accès, comme le perfectionnement du cadre général de gouvernance, l'élaboration d'une classification des actifs, l'établissement de normes pour des activités telles que le groupage et la transmission de renseignements confidentiels, l'amélioration des procédures visant à garantir la conformité aux lois sur la protection des renseignements personnels et l'amélioration des rapports de conformité à l'intention de la direction. Le Ministère nous a fait savoir que les recomman-

dations ayant la plus haute priorité devraient être mises en œuvre à l'automne 2008.

FOURNISSEURS DE SOINS DE SANTÉ

Surveillance et contrôle des fournisseurs

Recommandation 5

Pour réduire le risque de facturation inappropriée de la part des fournisseurs de services de santé et repérer et recouvrer les trop-payés dans ce genre de cas, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit instaurer dès que possible un processus de vérification efficace.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait mis en place un processus revu et corrigé de vérification des médecins, et que les modifications législatives requises pour mettre en œuvre les changements avaient été adoptées à l'automne 2007. Le nouveau processus de vérification, qui a l'appui de l'Ontario Medical Association (OMA) selon ce qu'on nous dit, se divise en quatre composantes : l'éducation des médecins, les examens des paiements, des révisions effectuées par une nouvelle commission et un processus d'appel. Le nouveau processus met principalement l'accent sur l'éducation des médecins praticiens pour qu'ils adoptent des pratiques adéquates de facturation en premier lieu, et il s'accompagne de nouveaux mécanismes permettant aux praticiens de répondre aux préoccupations du Ministère au sujet de leur facturation.

On s'emploie à mettre sur pied une nouvelle Commission indépendante de révision des paiements effectués aux médecins, chargée de tenir des audiences visant à donner aux médecins et au Ministère la possibilité de régler les différends au sujet des demandes de paiement. La Commission comptera de 26 à 40 membres, dont 10 à 15 médecins nommés par l'OMA, 10 à 15 médecins nommés par le Ministère et 6 à 10 représentants du public. Un Comité mixte de la liste des prestations a aussi été récemment établi. Ce comité composé de médecins, dont la moitié sont membres de l'OMA, fournira, à la demande écrite du Ministère ou d'un médecin, des interprétations au sujet de dispositions particulières de la liste des prestations. Il aura également le pouvoir de publier, de maintenir et de modifier la liste des circonstances dans lesquelles le Ministère peut rectifier les paiements.

Les activités éducatives liées au nouveau processus ont été continues. Par exemple, le Ministère et l'OMA ont conjointement émis des bulletins d'interprétation offrant aux médecins une orientation et des avis généraux au sujet de pratiques précises de facturation. Le Ministère nous a informés qu'il avait distribué 18 000 profils de facturation particuliers aux médecins dans le cadre de ses efforts d'éducation individuelle. Les nominations au nouveau Comité mixte de la liste des prestations ont eu lieu en mai 2008. Les nominations à la nouvelle Commission de révision des paiements effectués aux médecins n'avaient pas encore été faites au moment de notre suivi, mais les postes avaient été affichés et certaines candidatures avaient été reçues. Les ententes qui existaient au moment de notre vérification de 2006 demeureront en vigueur jusqu'à ce que les nominations aient eu lieu, et le Comité provisoire de vérification des honoraires de médecins actuellement en place agira à titre d'organisme d'appel dans l'intervalle.

Inscription des fournisseurs et mises à jour des renseignements des fournisseurs

Recommandation 6

Pour s'assurer que les demandes de paiement pour soins médicaux sont payées uniquement aux fournisseurs titulaires d'un permis d'exercice et que le public est protégé, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer de façon plus étroite avec tous les ordres professionnels concernés afin de mettre à jour en temps opportun tous les renseignements des fournisseurs.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait établi un mécanisme amélioré de collecte de données auprès de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario

(OMCO) qui, selon ce que nous avons cru comprendre, englobe maintenant toutes les expirations de permis de médecins, et non plus seulement celles qui découlent de suspensions. L'OMCO transmet ces données plus complètes au Ministère toutes les semaines depuis le début de septembre 2006.

Protection des renseignements des fournisseurs

Recommandation 7

Pour mieux protéger les renseignements confidentiels des fournisseurs contre les accès non autorisés et la falsification des données, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *documenter de façon appropriée tous les profils de groupes d'utilisateurs et maintenir toutes les approbations d'accès au système pour s'assurer que les droits d'accès sont réservés aux personnes qui ont besoin de savoir;*
- *exiger l'examen régulier des privilèges d'accès au système d'inscription des fournisseurs de façon à maintenir uniquement les privilèges nécessaires.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait établi en juin 2006 une base de données visant à saisir tous les renseignements sur les autorisations concernant l'accès au système d'inscription des fournisseurs. Des rapports contenant l'ensemble de ces renseignements sont maintenant produits tous les trimestres aux fins d'examen par la direction, afin de s'assurer de l'admissibilité continue des profils autorisés et d'aider à déterminer les mises à jour requises relativement aux niveaux d'autorisation approuvés. En outre, comme il a été mentionné précédemment à la recommandation 4, le Ministère a entrepris un examen de ses politiques sur les contrôles d'accès en juillet 2006. Cet examen portait sur l'accès au système d'inscription des clients et au système d'inscription des fournisseurs. Le Ministère nous fait savoir que les recommandations ayant trait au système d'inscription des fournisseurs avaient été mise en œuvre.

TRAITEMENT DES DEMANDES DE PAIEMENT POUR SOINS MÉDICAUX

Recommandation 8

Pour s'assurer que toutes les demandes de paiement valides sont traitées en bonne et due forme, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *mettre en œuvre toutes les nouvelles règles s'appliquant aux actes médicaux et apporter toutes les corrections en temps opportun;*
- *élaborer des lignes directrices et des procédures pour aider le personnel des bureaux de district à prendre des décisions cohérentes et pertinentes en matière d'autorisation de paiement des demandes rejetées, et examiner régulièrement un échantillon d'opérations faisant l'objet d'une dérogation pour garantir leur cohérence ainsi que leur conformité aux lignes directrices élaborées;*
- *établir des procédures de rapprochement du nombre et des montants des demandes sur papier;*
- *renforcer les contrôles de sécurité du système de saisie des données des demandes sur papier afin de garantir que l'accès au système est limité comme il se doit.*

État actuel

En ce qui concerne la mise en œuvre des règles s'appliquant aux actes médicaux, le Ministère a indiqué que la plus récente convention de services des médecins était très complexe et qu'elle avait mis à rude épreuve l'architecture vieillissante du système de traitement des demandes de paiement. En juin 2007, il a effectué une étude de faisabilité ciblant des solutions techniques en vue d'améliorer la capacité du système des demandes de paiement d'appliquer les règles en introduisant un système de gestion des règles opérationnelles (SGRO). Bien que les avantages possibles d'un SGRO comprennent une adaptation plus rapide à l'évolution des exigences opérationnelles – ce qui répondrait à notre inquiétude concernant la rapidité de la mise en œuvre des nouvelles règles s'appliquant aux actes médicaux –, il ressort de l'étude de faisabilité que la technologie du SGRO est encore jeune et qu'il n'y a pas de pratiques exemplaires convenues

pour la conception de l'ensemble de règles devant régir le système résultant. Par conséquent, le Ministère examine toujours l'étude afin de déterminer les prochaines étapes. Il a également indiqué que, dans le cadre des futures négociations avec les médecins, il s'assurera qu'il y a une capacité technique suffisante à l'appui de la mise en œuvre des éléments négociés de l'entente.

En ce qui a trait aux processus employés pour autoriser le paiement des demandes rejetées, le Ministère a indiqué qu'il a mis à jour ses manuels et ses lignes directrices pour informer le personnel des procédures à suivre pour autoriser le paiement des demandes rejetées, et qu'on s'emploie à augmenter le nombre de séances de formation destinées au personnel responsable de l'évaluation des demandes de paiement et à faire en sorte que les gestionnaires de programme assurent une surveillance plus régulière.

En outre, le Ministère nous a fourni une description des changements qu'il prévoit apporter aux systèmes afin de donner suite à nos constatations concernant les rapprochements et les contrôles de sécurité relatifs aux demandes sur papier. Le Ministère entend mettre en œuvre un nouveau processus pour les demandes sur papier, parallèlement à des modifications des systèmes visant à permettre trois nouveaux rapprochements qui amélioreront l'exhaustivité et l'exactitude des traitements : le rapprochement du nombre de demandes sur papier traitées dans un lot, le rapprochement de la valeur totale des demandes sur papier traitées dans un lot, et le rapprochement des frais demandés avec les frais payés. Aucune date de mise en œuvre de ce projet n'a encore été établie, et le Ministère nous a informés que le calendrier pourrait être influencé par les négociations annoncées avec l'OMA.

Chapitre 4
Section
4.09

Ontario Power Generation – Acquisition de biens et services

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.09 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

Dans le cadre de la réorganisation d'Ontario Hydro, Ontario Power Generation (OPG) a été créée par la *Loi de 1998 sur l'électricité* et est entrée en activité le 1er avril 1999. L'objectif de la société, qui appartient en propriété exclusive à la province, est de posséder et d'exploiter des installations de production d'électricité en Ontario. En 2007, OPG a généré environ 22 000 mégawatts d'électricité, soit 70 % de toute l'électricité produite en Ontario. OPG produit de l'électricité à partir de trois centrales nucléaires en exploitation, cinq centrales à combustibles fossiles, 64 centrales hydroélectriques et trois centrales éoliennes. En 2007, OPG a affecté 3 milliards de dollars (2,5 milliards en 2005) aux frais d'exploitation, d'entretien et d'administration.

Les dépenses d'OPG comprennent des achats annuels de biens et services s'élevant à environ 1 milliard de dollars. La plus grande partie de ce montant sert à l'acquisition de biens et services par le biais du système général d'achat, qui peut prendre trois formes : des ententes cadres de prestation de services conclues avec des fournisseurs choisis, un processus d'achat concurrentiel ou, lorsque cela est justifié, le recours à un fournisseur unique. Le reste des biens et services, dont le coût s'élevait à 56 millions de dollars pour l'année civile 2007 (61 millions en 2005), sont achetés par le personnel d'OPG qui utilise des cartes de crédit professionnelles.

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avions conclu qu'OPG avait mis en place des politiques judicieuses concernant l'acquisition des biens et services et le contrôle des dépenses des employés, mais que ses systèmes et procédures visant à assurer la conformité à ces politiques présentaient de nombreuses lacunes. Dans bien des cas, les dossiers ne contenaient pas de preuves suffisantes pour démontrer que les biens et services avaient été acquis dans un souci d'optimisation des ressources. Par ailleurs, même si les achats exigeant la sélection d'un fournisseur en régime de concurrence étaient généralement conformes aux politiques d'OPG, nous avions des réserves au sujet des achats non assujettis à cette exigence, comme ceux régis par des ententes cadres de prestation de services. En 2006, nous étions particulièrement préoccupés par ce qui suit :

- La plupart des ententes cadres de prestation de services qu'OPG avait établies avec des

fournisseurs et que nous avons examinées étaient établies sans processus ouvert ou concurrentiel. OPG avait plutôt pour pratique de conclure des ententes cadres de prestation de services avec les fournisseurs qui faisaient affaire avec elle depuis un certain temps. Nous avions également constaté que la plupart des ententes cadres de prestation de services ne prévoyaient pas de tarifs fixes pour des services déterminés, ce qui est généralement un avantage clé de ces ententes.

- Les achats à fournisseur unique examinés pour des postes tels que le personnel temporaire, le matériel et les services de conseils coûtaient entre 110 000 dollars et 2,6 millions de dollars. Nous avions noté que le Ministère n'avait pas expliqué pourquoi il avait fait appel à un fournisseur unique pour des achats aussi importants ou que les raisons invoquées étaient insuffisantes pour justifier l'absence de processus concurrentiel.
- Au cours des cinq années suivant l'impartition de ses services de TI, OPG n'a pas vérifié la façon dont le fournisseur assure la prestation de ses services, établit ses tarifs et rend compte de son rendement, bien que le contrat le lui permette. Comme la valeur approximative de ce contrat est de 1 milliard de dollars sur dix ans, de telles vérifications périodiques constitueraient une saine pratique commerciale pour vérifier si l'entrepreneur fournit des données exactes et fiables à l'appui de ses tarifs et de son rendement.
- En examinant les frais de déplacement et les achats effectués par carte de crédit, nous avons noté de nombreux cas dans lesquels les documents à l'appui ne permettaient pas aux gestionnaires de déterminer avec certitude les biens ou services achetés et les montants payés dans chaque cas. Les gestionnaires pouvant être les seuls à examiner les transactions, un examen de surveillance efficace constituerait un mécanisme essentiel de contrôle interne pour s'assurer que les achats sont appropriés et conformes à la politique. Or, dans bien des cas, cet examen n'était pas effectué de façon satisfaisante.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et Ontario Power Generation s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information fournie par Ontario Power Generation, certaines améliorations importantes ont été apportées au contrôle interne en réponse aux recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2006*. Les mesures prises pour donner suite à chacune de nos recommandations sont décrites ci-après.

ACHAT DE BIENS ET SERVICES

Ententes cadres de prestation de services

Recommandation 1

Pour maximiser les économies en utilisant des ententes cadres de prestation de services, Ontario Power Generation doit :

- *envisager d'établir des ententes cadres de prestation de services en suivant un processus concurrentiel;*
- *déterminer à l'avance la durée de l'entente, les prix à facturer et les autres modalités de prestation;*
- *envisager un processus d'approvisionnement en deux étapes, particulièrement pour les gros achats où plus d'un fournisseur ayant conclu une entente cadre peut fournir les biens et services requis;*
- *conserver les données sur les ententes conclues par chacune des centrales et par l'administration centrale dans un registre central accessible à tous les acheteurs de la société.*

État actuel

OPG nous a informés qu'elle suivait un processus concurrentiel pour toutes les ententes cadres de prestation de services nouvelles ou renouvelées lorsqu'il y avait plus d'un fournisseur. Ces ententes doivent préciser les modalités convenues telles que les normes de diligence, les assurances, l'octroi de crédit, les cas de défaut, la durée définie du contrat et les dispositions de résiliation. L'étendue des travaux dans le cas des services ou les spécifications dans le cas des biens, ainsi que les prix spéciaux, le calendrier d'achèvement des travaux, la quantité et d'autres détails semblables sont convenus et exposés dans un document distinct au moment de chaque achat. OPG a également mis en œuvre une directive figurant dans sa politique sur les activités d'approvisionnement qui définit les circonstances dans lesquelles un processus concurrentiel en deux étapes doit être utilisé.

Pour mieux gérer et surveiller les ententes cadres de prestation de services, OPG a établi un registre central où toutes les centrales ainsi que son service d'approvisionnement doivent déposer l'information relative aux ententes en vigueur et aux nouvelles ententes. Cela devrait aider à réduire le nombre d'ententes conclues avec le même fournisseur pour la prestation de services semblables selon des modalités et des prix différents.

Justification des achats

Recommandation 2

Pour s'assurer que les biens et services sont acquis de la manière la plus économique possible, Ontario Power Generation doit évaluer et documenter ses besoins et les ressources disponibles, y compris les autres ressources en personnel de la société, avant d'acheter des biens ou services auprès de fournisseurs de l'extérieur.

État actuel

OPG nous a informés que la responsabilité de justifier l'achat incombait au demandeur. OPG utilise un document précisant l'étendue des travaux dans le cadre du processus de demande de prix ou de propositions. Ce document comprend une description du besoin auquel le bien ou service à acheter est censé répondre et précise les exigences particulières pour les fournisseurs éventuels. OPG utilise ce document pour l'aider à déterminer les critères d'évaluation qui lui permettront de déterminer quelle proposition répondra le mieux à ses besoins.

OPG nous a informés que, pour déterminer si elle possède déjà à l'interne les ressources humaines requises pour répondre à un besoin particulier, elle examine les niveaux de dotation actuels par rapport aux exigences de travail dans le cadre de son processus annuel de planification des activités. Chaque unité organisationnelle prévoit les mesures à prendre pour compléter les ressources existantes en personnel afin de répondre à la demande en période de pointe. De l'avis d'OPG, il est plus économique de faire appel à des entrepreneurs de l'extérieur en période de pointe.

Sélection de fournisseurs en régime de concurrence

Recommandation 3

Pour s'assurer que les biens et services sont acquis au meilleur prix possible et que tous les fournisseurs qualifiés ont la chance de soumissionner ses contrats, Ontario Power Generation doit réduire au minimum ses achats à fournisseur unique et, lorsqu'ils sont jugés nécessaires, veiller à ce que ces achats soient justifiés et à ce que les raisons et les coûts en soient documentés.

État actuel

Les nouvelles lignes directrices d'OPG, entrées en vigueur en juillet 2007, stipulent que le service demandeur doit justifier et documenter tous les achats de plus de 10 000 $ effectués auprès d'un fournisseur unique. Les demandes d'achat sont ensuite passées en revue par les services de gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui proposent une stratégie différente ou approuvent l'achat. Voici

quelques exemples de cas dans lesquels le recours à un fournisseur unique est justifiable :

- des urgences imprévues où le temps requis pour tenir un processus concurrentiel nuirait à la production;
- une menace déclarée à la production où un achat rapide auprès d'un fournisseur unique préviendrait une indisponibilité fortuite ou en réduirait la durée;
- les biens qui doivent être achetés auprès du fabricant du matériel original pour satisfaire à certaines exigences techniques ou autres;
- les achats nécessaires pour honorer ou maintenir des garanties.

Gestion et contrôle de l'approvisionnement

Recommandation 4

Pour mieux gérer et contrôler l'acquisition des biens et services, Ontario Power Generation doit :

- *s'assurer qu'il a, pour chaque achat important, un contrat signé ou un autre document officiel définissant les responsabilités des deux parties ainsi que les prix et les produits à livrer;*
- *établir des procédures de surveillance pour s'assurer que les paiements de biens et services ne dépassent pas les prix prévus par le contrat;*
- *s'assurer que les modifications apportées aux modalités originales sont justifiées et appuyées par des documents adéquats.*

État actuel

OPG nous a informés qu'elle avait mis des procédures en place pour s'assurer que tous les achats sont étayés par un contrat signé ou une commande. Pour aider OPG à s'assurer que les fournisseurs respectent leurs obligations, les contrats ou commandes doivent préciser les modalités, les prix et les produits à livrer. À cet égard, tous les achats de plus de 1 million de dollars doivent faire l'objet d'un contrat formel, alors que seule une commande est requise pour les achats moins coûteux. OPG nous a également informés que la personne approuvant la facture doit vérifier si le prix facturé est conforme au prix négocié dans l'entente ou la commande avant d'approuver et de payer la facture. OPG a aussi mis en œuvre des procédures pour surveiller les hausses de prix contractuels. En cas de dépassement des prix prévus par le contrat, OPG exige maintenant que la différence de coût soit passée en revue avant la passation d'une commande nouvelle ou révisée afin de déterminer si l'achat doit être effectué en régime de concurrence ou auprès d'un fournisseur unique.

OPG nous a informés qu'en juillet 2007, elle avait mis en œuvre de nouvelles procédures de documentation des commandes selon lesquelles toute modification apportée aux modalités et aux prix originaux du contrat doit être justifiée, consignée et incluse dans le dossier de commande. Cette façon de procéder devrait aider OPG à s'assurer que les fournisseurs livrent les biens ou services conformément aux ententes et modificatifs signés.

Évaluation du rendement des fournisseurs

Recommandation 5

Pour que l'éventuel registre central des fournisseurs atteigne ses objectifs et que l'expérience antérieure soit prise en compte dans la sélection des fournisseurs, Ontario Power Generation doit veiller à ce que les fournisseurs soient évalués après le processus d'approvisionnement, mais avant l'attribution de tout contrat subséquent.

État actuel

OPG nous a informés qu'elle avait uniformisé la procédure de surveillance et d'évaluation du rendement des fournisseurs. L'information ainsi recueillie est conservée dans un registre central, ce qui permet au personnel d'OPG d'échanger des commentaires avec les fournisseurs, de déterminer les points à améliorer et d'élaborer des plans avec les fournisseurs afin d'améliorer le rendement. Le système aide également OPG à évaluer ses expériences antérieures auprès d'un fournisseur donné durant le processus de sélection des fournisseurs pour les nouveaux contrats. Lorsqu'elle évalue le rendement

des fournisseurs, OPG tient maintenant compte des facteurs suivants : l'environnement, la santé et la sécurité; les prix et les coûts; le calendrier et l'exécution des travaux; le rendement qualitatif; le rendement technique; la réactivité; la gestion du fournisseur.

Les évaluations seront plus ou moins fréquentes selon qu'il s'agit d'un fournisseur à l'échelle de la société ou d'un fournisseur stratégique. Des évaluations doivent être effectuées au moins une fois l'an dans le cas des fournisseurs à l'échelle de la société – c'est-à-dire ceux qui fournissent des services à plus d'une unité opérationnelle – et des fournisseurs stratégiques qui ont signé une entente cadre de prestation de services de plus de 5 millions de dollars sur la durée de l'entente. Dans les autres cas, c'est l'unité opérationnelle qui déterminera la fréquence des évaluations.

IMPARTITION DES SERVICES DE TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

Recommandation 6

Pour optimiser les ressources affectées à son initiative d'impartition des services de technologie de l'information, Ontario Power Generation doit :

- *mettre en oeuvre un processus de vérification périodique pour confirmer l'exactitude et la fiabilité de l'information soumise par le fournisseur au sujet des coûts et du rendement;*
- *envisager de faire appel à des experts-conseils de l'extérieur pour l'aider à négocier le prix unitaire pour la période 2005 à 2010 du contrat portant sur les services de technologie de l'information.*

État actuel

En juin 2007, OPG a engagé un tiers de l'extérieur pour l'aider à mener un examen de vérification interne visant à déterminer l'exactitude et la fiabilité de l'information soumise par le fournisseur des services impartis de TI en ce qui concerne la phase contractuelle de partage des gains, qui s'étend sur deux ans, et l'entente sur les normes de rendement. L'entente de partage des gains stipulait que les économies réalisées entre 2003 et 2005 devaient être partagées entre OPG et le fournisseur, puis bloquées à un prix effectif fixe pour le reste de la durée de l'entente. La vérification recommandait des ajustements mineurs aux coûts et aux incitatifs de partage des gains entre OPG et le fournisseur. OPG a ajouté qu'elle effectuerait des vérifications périodiques d'autres aspects tels que les rapports sur le rendement afin de répondre à ses exigences réglementaires et de vérification.

En décembre 2006, OPG a engagé un consultant pour qu'il aide à négocier un prix unitaire pour la partie du contrat de TI couvrant les années 2005 à 2010. OPG nous a informés qu'elle avait engagé des négociations avec le fournisseur de services et conclu qu'il était impossible de fixer un prix unitaire qui, comme il avait été prévu à l'origine dans l'entente, aurait dû être négocié en fonction des volumes de service et des coûts du fournisseur. L'établissement d'un prix unitaire prenant en compte la tarification en fonction du marché reste toutefois un des objectifs d'OPG pour ce contrat. OPG s'emploie avec le fournisseur de services à recueillir les données sur les volumes de service requises à l'appui de la négociation d'un prix unitaire. Cette approche a été intégrée à une stratégie envisagée par OPG pour renouveler ou remplacer l'entente d'impartition existante.

OPG nous a informés que le modèle actuel d'établissement des prix était donc basé sur le prix effectif au 1er janvier 2005, ce qui reflète les résultats de la phase contractuelle de partage des gains. Les coûts associés à la croissance des services sont déterminés dans le cadre d'un processus à livre ouvert et convenus par les deux partis comme dans les phases antérieures du contrat. L'examen réalisé par le consultant a permis de déterminer que ce processus était économique et conforme au principe de l'optimisation des ressources pour OPG.

ACHATS PAR CARTE DE CRÉDIT PROFESSIONNELLE

Soumission de documents à l'appui

Recommandation 7

Pour que seules les dépenses valables soient imputées sur les cartes de crédit professionnelles et que ces cartes soient utilisées conformément à ses politiques, Ontario Power Generation doit mettre en oeuvre des procédures plus efficaces pour s'assurer que les titulaires de carte soumettent les documents nécessaires à l'appui des dépenses par carte de voyage et carte d'achat et que les contrôles de surveillance et d'approbation sont efficaces.

État actuel

OPG nous a informés qu'après notre vérification de 2006, elle avait établi un processus pour trouver tous les reçus manquants pour les frais de déplacement et les coûts des biens imputés à des cartes de crédit. OPG a ajouté qu'elle avait mis en œuvre un nouveau mécanisme de contrôle selon lequel seuls les rapports de dépenses accompagnés par des reçus électroniques pouvaient être approuvés. OPG effectue également une vérification par échantillonnage pour s'assurer que les reçus sont annexés aux rapports de dépenses.

Si aucun reçu n'est soumis dans les 60 jours suivant l'achat par carte de crédit professionnelle, un suivi est assuré auprès du titulaire de la carte. Si celui-ci ne fournit pas les reçus nécessaires, sa carte d'achat est suspendue. OPG nous a informés que, pour s'assurer que seules les dépenses valables sont imputées aux cartes d'achat professionnelles, elle avait bloqué les achats correspondant aux codes MCC (Merchant Category Code) des dépenses telles que les repas et les chambres d'hôtel qui sont réservées aux cartes de voyage professionnelles. OPG s'employait aussi à mettre en œuvre une politique selon laquelle deux signatures sont exigées pour toutes les exceptions aux codes MCC bloqués.

Immobilisations mineures

Recommandation 8

Pour s'assurer que les immobilisations mineures sont enregistrées et protégées de façon adéquate, Ontario Power Generation doit :

- *examiner les immobilisations mineures achetées par carte de crédit professionnelle et assurer un suivi afin de confirmer que ces immobilisations ont été dûment signalées au centre de traitement des biens immobiliers;*
- *renforcer la politique selon laquelle les titulaires de carte et leurs gestionnaires doivent rendre compte des achats d'immobilisations mineures et veiller à ce que celles-ci bénéficient d'une protection appropriée.*

État actuel

Après notre vérification de 2006, OPG a modifié sa politique concernant l'enregistrement des achats d'immobilisations mineures dans son système d'immobilisations. À l'origine, tous les achats d'immobilisations de plus de 2 000 $ devaient être enregistrés et suivis; la politique actuelle prévoit toutefois que seuls les achats de plus de 25 000 $ doivent être enregistrés. OPG nous a informés que les cartes de crédit professionnelles utilisées par les employés avaient une limite de transaction de 10 000 $, ce qui est inférieur au seuil d'enregistrement dans le système d'immobilisations. Il ne devrait donc pas être nécessaire d'enregistrer des immobilisations achetées par carte de crédit professionnelle dans le système d'immobilisations. Le gestionnaire doit quand même continuer de protéger les immobilisations mineures jusqu'au seuil de capitalisation.

De plus, pour s'assurer que les biens dont la valeur est inférieure au seuil des immobilisations mineures sont protégés de façon adéquate, le service de vérification interne d'OPG prélèvera chaque année un échantillon de biens achetés par carte de crédit professionnelle dont la valeur est inférieure au seuil de capitalisation d'OPG, qui est de 25 000 $, et vérifiera s'ils existent réellement.

Reconnaissance des employés et achats de cadeaux

Recommandation 9

Pour s'assurer que les pratiques de reconnaissance des employés sont uniformes à l'échelle de l'organisation, raisonnables et conformes aux exigences fiscales, Ontario Power Generation doit :

- *émettre des directives générales sur la reconnaissance des employés et l'achat de cadeaux;*
- *établir des procédures pour faire en sorte que tous les avantages sociaux soient signalés au service de la paye conformément aux exigences et pour surveiller la conformité.*

État actuel

OPG nous a informés qu'en juin 2007, elle avait apporté des modifications à sa procédure concernant les voyages d'affaires et les dépenses professionnelles afin de tenir compte des pratiques de reconnaissance des employés et d'autres événements. Selon la nouvelle procédure, les programmes de reconnaissance doivent être approuvés à l'avance par le Comité exécutif d'OPG, qui doit s'assurer qu'ils sont raisonnables et uniformes à l'échelle de l'organisation. La nouvelle procédure exige également que les gestionnaires et les superviseurs examinent certaines dépenses pour s'assurer qu'elles sont admissibles et conformes à la politique, et pour en déterminer les répercussions au titre de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, les gages de reconnaissance ayant une valeur monétaire sont interdits, à l'exception de certains prix et cadeaux prévus dans des plans annuels préapprouvés.

Selon la procédure révisée concernant les voyages d'affaires et les dépenses professionnelles, les gestionnaires et superviseurs qui approuvent un avantage imposable doivent en informer le service de la rémunération et des avantages sociaux des ressources humaines par écrit pour s'assurer que l'avantage imposable est enregistré comme tel. Les règles fiscales canadiennes considèrent les gages de reconnaissance monétaires ou « quasi monétaires » comme un avantage imposable. Les récompenses non monétaires constituent un avantage imposable lorsqu'un employé reçoit plus de deux récompenses par année ou que la valeur des récompenses dépasse 500 $. Pour s'assurer que les employés ne reçoivent pas de récompenses imposables, OPG limite maintenant le nombre et la valeur des récompenses conformément aux exigences fiscales. OPG a également décrété que les récompenses ne pouvaient plus prendre la forme de cartes-cadeaux ou d'autres articles « quasi monétaires ».

Surveillance de l'utilisation des cartes

Recommandation 10

Pour mieux gérer l'utilisation des cartes de crédit professionnelles, Ontario Power Generation (OPG) doit :

- *effectuer des vérifications périodiques afin de repérer les transactions inappropriées et les infractions à la politique de la société;*
- *établir un programme de surveillance plus rigoureux pour s'assurer que chaque type de carte de crédit est utilisé de façon appropriée;*
- *examiner périodiquement l'utilisation des cartes d'achat afin de réduire les risques financiers pour OPG, d'annuler les cartes inutilisées et de ramener les limites de crédit à des niveaux appropriés.*

État actuel

En ce qui concerne le programme de surveillance de l'utilisation des cartes de crédit professionnelles, OPG a indiqué qu'elle avait pris plusieurs mesures pour repérer et corriger l'utilisation inappropriée des cartes et la non-conformité à la politique de la société. Le service des comptes créditeurs vérifie chaque jour un échantillon de rapports de dépenses d'affaires afin de repérer les reçus manquants et les infractions potentielles à la politique. Les contrôleurs des divisions effectuent également, au moins une fois par trimestre, un examen limité des dépenses d'affaires et de voyage et des dépenses effectuées par carte d'achat professionnelle et présentent ensuite aux gestionnaires des unités opérationnelles un rapport indiquant les cas de non-conformité inhabituels ou potentiels qui exi-

gent des mesures correctives. Cet examen s'ajoute à la vérification annuelle menée par le service de vérification interne pour déterminer la conformité à la politique de la société et repérer les transactions inappropriées des titulaires de carte, qui devrait se terminer d'ici décembre 2008. En ce qui concerne la carte d'achat professionnelle, OPG a également bloqué les achats correspondant à certains codes MCC. Ces processus s'ajoutent à l'obligation des cadres hiérarchiques de s'assurer que les dépenses d'affaires sont appropriées.

OPG nous a informés que, pour réduire les risques financiers associés à l'utilisation des cartes d'achat, elle avait mis en œuvre une nouvelle procédure de contrôle pour repérer les cartes de crédit inutilisées et les titulaires qui dépensent généralement beaucoup moins que leur limite de crédit approuvée. Les contrôleurs des divisions doivent examiner ces cas deux fois l'an pour déterminer s'il faut annuler la carte d'achat ou en ramener la limite de crédit à un niveau qui se rapproche davantage des dépenses réelles du titulaire.

Chapitre 4
Section
4.10

Société immobilière de l'Ontario – Services de gestion des immobilisations et des locaux

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

La Société immobilière de l'Ontario, une société de la Couronne, fournit des services de gestion de biens et de projets immobiliers à la plupart des ministères et organismes de l'Ontario. La Société partage la responsabilité de la gestion rentable des immobilisations et des locaux avec le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (le Ministère) — auparavant appelé ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique — et ses ministères et organismes clients. La Société gère un des plus vastes portefeuilles immobiliers du Canada, qui comprend plus de 81 000 acres de terrains vacants et 6 000 immeubles occupant plus de 48 millions de pieds carrés. Quatre-vingt pour cent (80 %) du portefeuille appartient au gouvernement de l'Ontario, et le reste est loué. Afin de couvrir les dépenses engagées pour gérer le portefeuille et répondre aux besoins en locaux de ses clients, la Société doit générer des revenus de près de 600 millions de dollars par an. La vaste majorité de ces revenus proviennent des loyers payés par les clients.

Dans notre vérification de 2006, nous avions conclu que la Société avait récemment amélioré ses systèmes et procédures régissant la location, l'achat et la vente des propriétés, ainsi que le recrutement et la surveillance des fournisseurs de services de gestion d'immeubles, mais qu'elle devait continuer de travailler avec le Ministère et ses ministères et organismes clients pour s'assurer que :

- les locaux gérés sont utilisés de façon efficace;
- l'entretien des propriétés est rendu possible par des investissements appropriés dans l'entretien et la réparation des immeubles tout au long du cycle de vie;
- ses systèmes d'information de gestion fournissent des renseignements pertinents et fiables aux décideurs.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le Ministère avait exprimé des inquiétudes concernant les processus de gestion des propriétés excédentaires ou sous-utilisées, et notre examen a confirmé ses doutes. Nous

avions remarqué qu'en 1999, la province avait autorisé la Société à vendre 330 propriétés mais que, sept ans plus tard, celle-ci en avait aliéné un peu moins de la moitié.

- La Société devait améliorer ses systèmes et procédures d'identification et de gestion des propriétés excédentaires ou sous-utilisées.
- Des contrôles plus rigoureux étaient requis pour consigner et surveiller les montants que le Ministère pouvait récupérer sur le produit des ventes de propriétés conditionnelles ainsi que les ventes subséquentes d'anciennes propriétés gouvernementales qui rapportent des bénéfices importants. Après notre vérification, la Société a récupéré environ 265 000 $ qui restait dû sur le prix d'une propriété vendue et qui était à sa disposition depuis avril 2004. Elle a également institué des procédures de surveillance additionnelles après avoir été avisée qu'une propriété qu'elle avait vendue pour 2,6 millions de dollars avait été revendue sept mois plus tard pour 4,2 millions.
- En général, lorsque l'inventaire de locaux possédés ne suffisait pas à la demande, la Société louait des locaux sans évaluer la rentabilité de solutions de rechange telles que la construction, la réinstallation, la location-achat ou l'achat tout court.
- Rien n'indiquait ni ne garantissait à la Société que ses clients faisaient une utilisation efficiente des locaux. Sa base de données immobilières contenait d'ailleurs de nombreuses erreurs concernant l'état des propriétés, ce qui risquait de compromettre l'intégrité des données servant à déterminer les locaux requis et à en surveiller l'utilisation.
- Plus de 40 % des immeubles gérés avaient au moins 40 ans et la Société estimait que 148 d'entre eux étaient en mauvais état ou en état défectueux. D'après ses estimations, les charges reportées pour la réparation, le renouvellement et la modernisation des immeubles appartenant à la province s'élevaient à 382 millions de dollars au 31 mars 2006.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et la Société s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information fournie par la Société, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de la plupart de nos recommandations, particulièrement dans certains cas. Il lui faudra cependant plus de temps et des fonds additionnels pour donner pleinement suite à certaines recommandations, dont celles concernant les systèmes d'information et l'entretien différé d'un portefeuille immobilier de plus de 400 millions de dollars.

L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

EXAMEN PAR [L'ANCIEN] MINISTÈRE DU RENOUVELLEMENT DE L'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

Recommandation 1

La Société immobilière de l'Ontario doit établir des calendriers pour la mise en œuvre des modifications à apporter à ses activités afin d'appuyer les récentes initiatives gouvernementales visant à améliorer la gestion stratégique et la rationalisation des biens immobiliers, notamment en élaborant et en exécutant des plans pour l'utilisation et l'aliénation éventuelles de chaque propriété.

État actuel

La Société nous a informés qu'elle continuait de travailler avec le gouvernement, par l'entremise du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (le Ministère), afin d'accélérer la vente des propriétés excédentaires. Elle a établi des plans de vente pluriannuels pour l'aliénation des propriétés excédentaires et de grande valeur, en plus de se fixer

des objectifs de revenus de vente substantiellement plus ambitieux à compter de l'exercice 2008-2009. Cependant, elle a récemment dû réduire ces objectifs en raison de retards dans l'obtention des approbations requises, de l'intérêt renouvelé des ministères pour certaines propriétés, et du ralentissement de l'économie.

En mai 2006, la Société a préparé un cadre de gestion stratégique des biens en vue de la classification des biens immobiliers appartenant à la province. Ce cadre détermine l'importance stratégique de chaque propriété ou immeuble, par exemple s'il s'agit d'un bien essentiel à conserver et à entretenir à long terme ou d'un bien non essentiel dont la province n'a plus besoin aux fins d'un programme ou d'une initiative du gouvernement et dont elle doit se débarrasser à long terme. Il existe d'autres sous-catégories indiquant si la propriété est en suspens parce qu'elle n'est plus fonctionnelle mais qu'elle ne peut pas être vendue en raison de facteurs environnementaux ou patrimoniaux ou de circonstances spéciales; si elle est en transition parce que son utilisation à long terme est à l'étude; si elle est censée être vendue ou transférée; ou si certaines de ses structures doivent être démolies afin d'améliorer les possibilités de vente. La Société nous a informés qu'elle avait terminé la classification des propriétés du portefeuille au 31 mars 2008.

CONTRÔLES RÉGISSANT LA VENTE ET L'ACQUISITION DES PROPRIÉTÉS

Recommandation 2

Pour que les montants à payer sur le produit des ventes de propriétés soient comptabilisés et perçus en bonne et due forme et que l'efficacité de ses procédures de vente fasse l'objet d'une surveillance continue, la Société immobilière de l'Ontario doit :

- *établir des contrôles pour s'assurer que les sommes pouvant être perçues conformément aux conditions de vente des propriétés sont consignées et surveillées;*
- *déterminer les propriétés revendues à un prix substantiellement plus élevé peu de temps après la vente initiale et déterminer comment cette situation a pu se produire.*

La Société doit également envisager la possibilité d'intégrer à ses conventions d'achat des garanties qui lui permettraient de partager tout bénéfice important tiré de la vente subséquente des propriétés.

État actuel

La Société nous a informés qu'elle avait amélioré ses contrôles sur les montants à recevoir au titre de la vente de ses propriétés. Les nouveaux protocoles applicables au service des finances de la Société prévoient la comptabilisation d'un montant à recevoir en vue du retour potentiel des montants placés en dépôt fiduciaire ou d'autres créances recouvrables après la clôture de la vente. Le service des finances effectue un rapprochement et un examen mensuels afin de surveiller les comptes clients en souffrance.

Au moment de notre suivi, le personnel de vérification interne de la Société était chargé de surveiller si les propriétés récemment vendues par la Société avaient été revendues par les nouveaux propriétaires au cours des 18 mois suivants. Dans le cas des propriétés revendues à un prix plus élevé que celui initialement payé à la Société, les vérificateurs internes doivent faire enquête et rapport sur les circonstances et les raisons pour lesquelles la valeur de la propriété a augmenté.

En ce qui concerne notre recommandation à la Société d'intégrer aux conventions d'achat des garanties qui lui permettraient de partager tout bénéfice important tiré de la vente subséquente des propriétés, cette exigence reste une condition de ses ventes aux municipalités, aux offices de protection de la nature et à d'autres organismes gouvernementaux. La Société est toutefois d'avis que l'intégration d'une clause restrictive à ses conventions d'achat réduirait sensiblement l'attrait et le prix des propriétés vendues au public. Nous avons été informés que, dans la mesure du possible, la Société essaierait de participer, en collaboration ou en partenariat avec le secteur privé, à des coentreprises ou à la commercialisation des propriétés à vendre afin

d'accroître le produit des ventes, mais que le portefeuille existant offrait peu de possibilités en ce sens.

PLANIFICATION ET UTILISATION DES LOCAUX

Recommandation 3

Pour aider le gouvernement à réduire davantage ses dépenses en locaux, la Société immobilière de l'Ontario doit s'employer avec [l'ancien] ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique et les ministères et organismes clients à établir des exigences pour :

- *la planification des locaux à long terme afin d'explorer des options autres que la location, comme la construction, la location-achat, l'achat tout court et la réinstallation, et de répondre aux besoins en locaux à moindre coût;*
- *l'examen du regroupement et du partage des possibilités avec d'autres ministères;*
- *la déclaration périodique, par les ministères à la Société, de leurs effectifs actuels et prévus et de leur utilisation des locaux existants afin d'éclairer l'évaluation de l'utilisation des locaux.*

État actuel

Nous avons été informés que les équipes de chargés de comptes de la Société travaillaient avec les ministères et organismes clients à cerner les besoins en locaux à long terme. La Société a d'ailleurs achevé un grand projet de regroupement à Ottawa en 2007, et elle travaille à un plan directeur de logement à Toronto afin d'explorer les possibilités de répondre aux besoins en locaux à bureaux à long terme. Elle a acheté un grand immeuble à bureaux au centre-ville de Toronto en 2007, et elle est en train d'examiner les options en matière d'utilisation qui s'offriront à elle lorsque les locataires actuels quitteront les lieux en 2010. La Société nous a informés qu'elle envisageait des options autres que la location pour répondre aux demandes importantes de locaux.

Depuis 2007, la Société utilise le système WinData pour la mise à jour des données sur le nombre d'équivalents temps plein logés dans des locaux du gouvernement. La Société nous a toutefois informés que ces données servaient principalement à corroborer l'information reçue des ministères clients plutôt qu'à surveiller l'utilisation des locaux existants.

LOCATION

Recommandation 4

Pour que les baux négociés par la Société immobilière de l'Ontario, pour les locaux occupés par le gouvernement et pour les locaux appartenant au gouvernement mais loués à d'autres, tiennent compte des meilleurs taux, la Société doit :

- *régler en temps opportun le reste des baux échus;*
- *obtenir de [l'ancien] ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique les directives stratégiques requises pour pouvoir négocier des loyers appropriés – aux taux du marché dans la mesure du possible – pour les locataires des immeubles gouvernementaux qui ne font pas partie de la fonction publique ontarienne.*

État actuel

Pour ce qui est des locaux occupés par le gouvernement mais loués à des propriétaires du secteur privé, la Société nous a remis une liste à jour des baux échus visant des locaux « occupés après terme ». Moins de 1 % des propriétés louées étaient occupées après terme mais il s'agissait de petits locaux ou de baux récemment échus. Certains de ces baux étaient en voie de négociation ou il y avait d'autres circonstances atténuantes.

En ce qui concerne les locataires des immeubles gouvernementaux qui ne font pas partie de la fonction publique ontarienne, nous avons été informés que la Société avait étudié les options, y compris les loyers, pour l'aménagement de garderies dans des propriétés du gouvernement et soumis ces options à l'examen du Ministère en mai 2008. Tant que le gouvernement ne lui aura pas donné de nouvelles directives concernant la gestion des locaux appartenant

au gouvernement mais loués à d'autres, la Société n'apportera aucun changement aux baux échus.

GESTION DES IMMEUBLES ET DES TERRAINS

Recommandation 5

Pour que tous ses employés et tous ses fournisseurs exercent leurs fonctions de gestion immobilière et présentent leurs rapports de façon appropriée et uniforme et conformément à des normes élevées, la Société immobilière de l'Ontario doit examiner les pratiques de gestion immobilière dans toutes les régions et encourager l'adoption uniforme des pratiques exemplaires.

État actuel

La Société a conclu deux grands et plusieurs petits contrats pour la gestion de ses immeubles et propriétés. Elle nous a informés qu'elle allait lancer un nouvel appel d'offres concurrentiel pour la gestion de tous ses immeubles et propriétés en Ontario. Les nouveaux contrats sont censés entrer en vigueur en octobre 2009, et la Société a déclaré son intention d'adopter un cadre de gestion du rendement qui reflétera les pratiques exemplaires en cours dans l'industrie.

ENTRETIEN DIFFÉRÉ DES IMMEUBLES POSSÉDÉS ET OCCUPÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Recommandation 6

Pour assurer un entretien adéquat des immeubles appartenant à la province conformément à l'établissement des coûts du cycle de vie pour les réparations et pour éviter tout impact à long terme du report des réparations préventives et des travaux de préservation, la Société immobilière de l'Ontario doit s'employer avec ses clients et [l'ancien] ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique à établir des niveaux de financement stables et appropriés pour l'entretien des immeubles appartenant à la province.

État actuel

La Société nous a informés qu'au cours des trois dernières années, le gouvernement avait affecté 148 millions de dollars par an au gros entretien dans le cadre de son plan quinquennal d'investissement dans l'infrastructure. Les dépenses réellement engagées durant cette période s'élevaient en moyenne à 141 millions de dollars par an et étaient d'environ 32 % plus élevées qu'au cours des trois années précédentes. Nous avons été informés que la Société estimait avoir besoin de 148 à 218 millions de dollars par an pour entretenir les immeubles essentiels de son portefeuille. Ce montant exclut d'autres besoins financiers importants, dont l'entretien différé non financé accumulé au cours des années antérieures, l'entretien des biens immobiliers non essentiels et les coûts additionnels associés à la préservation des structures patrimoniales, qui sont tous actuellement financés à même les montants alloués aux immeubles essentiels.

Dans son Plan de gestion des biens 2008-2009, la Société estime que l'entretien différé de ses propriétés gérées coûtait entre 400 et 500 millions de dollars (par rapport à 382 millions en 2006).

Nous avons également appris que la Société avait joué un rôle de chef de file en travaillant avec d'autres administrations de tout le Canada à l'établissement d'un indice d'état des installations, qui propose une méthode de calcul standard ainsi qu'un système d'évaluation pour déterminer l'état des immeubles. La Société s'attend à ce qu'une fois l'indice mis en place, toutes les provinces utilisent les mêmes critères pour évaluer et déclarer l'état des immeubles afin de permettre les comparaisons et d'aider à établir des niveaux de financement et des données repères.

SYSTÈMES D'INFORMATION IMMOBILIÈRE

Recommandation 7

Pour pouvoir fournir des renseignements fiables et complets sur les biens immobiliers et les activités connexes de la province, et appuyer les décisions stra-

tégiques dans ce domaine, la Société immobilière de l'Ontario doit :

- *faire enquête sur les causes des erreurs d'intégrité des données de son système RealSuite et mettre en œuvre des procédures de contrôle de la qualité pour corriger les erreurs existantes, détecter les problèmes émergents et empêcher la situation de se reproduire à l'avenir;*
- *poursuivre ses efforts pour obtenir la collaboration d'autres ministères et organismes possédant des avoirs immobiliers afin de permettre l'établissement et la mise en commun d'un inventaire complet des biens immobiliers possédés et contrôlés par le gouvernement.*

État actuel

Nous avons été informés que la Société avait terminé la première étape de son projet visant à améliorer l'intégrité des données, qui était censé rapprocher le nombre de propriétés listées dans son système RealSuite et dans les centres de coûts de son système comptable. Les futures étapes comprendront l'examen des contrôles de saisie des données et le rapprochement des centres de coûts de son système comptable et de ses processus de comptabilisation des biens en vue de la facturation et de la répartition des dépenses. Le vérificateur interne de la Société nous a aussi informés qu'il était prévu de vérifier l'intégrité des données de RealSuite avant décembre 2008.

Un nouveau projet est en cours pour établir un inventaire complet des biens possédés et contrôlés par le gouvernement. En septembre 2006, la Société a introduit le Système d'information sur les biens immobiliers (SIBI), dans lequel seront consignés les renseignements fournis par d'autres ministères et organismes. Bien que la Société ait réussi à obtenir auprès des ministères et organismes une grande partie de l'information dont elle a besoin pour actualiser les données du SIBI, elle nous a dit que les registres incomplets et son incapacité à obtenir et vérifier l'information requise avaient entravé le projet.

MESURES DU RENDEMENT

Recommandation 8

La Société immobilière de l'Ontario doit établir et déclarer des indicateurs de rendement détaillés et fiables qui permettraient aux législateurs, aux clients et au public d'évaluer correctement son efficacité à gérer le portefeuille immobilier de la province, à répondre aux besoins en locaux et à atteindre les objectifs connexes de manière économique et efficiente. Dans la mesure du possible, le rendement de la Société devrait être comparé à celui d'organismes analogues de gestion immobilière des secteurs public et privé.

État actuel

La Société a commencé à inclure dans ses rapports annuels des mesures de satisfaction de la clientèle et de rendement sur le plan des coûts de fonctionnement. Elle a également mis au point des indicateurs plus détaillés du rendement de la gestion immobilière et elle en assure le suivi à des fins opérationnelles. Cette information n'a toutefois pas été mise à la disposition du public, des législateurs et des clients de la Société.

AUTRES QUESTIONS

Pratiques d'approvisionnement pour les projets d'immobilisations

Recommandation 9

Étant donné les préoccupations que nous avons soulevées en 2003 et celles que les vérificateurs internes de la Société immobilière de l'Ontario ont formulées en 2005 au sujet du recours à des entrepreneurs offrant un prix unitaire, pratique qui va à l'encontre des procédures établies en matière d'approvisionnement et de sélection concurrentielle des entrepreneurs pour les grands projets de construction, la Société doit effectuer un examen approfondi de son recours aux entrepreneurs offrant un prix unitaire et du cadre stratégique qui autorise cette pratique, pour s'assurer que le processus d'approvisionnement concurrentiel n'est pas contourné.

État actuel

Selon l'information que nous avons reçue, la Société a cessé d'utiliser des contrats à prix unitaire pour les projets coûtant 100 000 dollars ou plus, ce qui correspond au maximum établi pour ce genre de contrat. La Société a décrété qu'il fallait obtenir des soumissions concurrentielles à prix fixe pour les projets qui dépassent ce montant.

Chapitre 4
Section
4.11

Conseils scolaires – Acquisition de biens et services

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.11 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

Les écoles élémentaires et secondaires publiques de l'Ontario sont administrées par 72 conseils scolaires et 33 administrations scolaires. Selon le ministère de l'Éducation (le Ministère), le financement de l'enseignement public en Ontario pour 2007-2008 totalisait environ 18,4 milliards de dollars (17,2 milliards en 2005-2006). Les conseils scolaires affectent la plupart de leurs fonds à la rémunération et aux avantages sociaux des employés, mais ils consacrent aussi des centaines de millions de dollars à l'achat de services, de fournitures et de matériel. Notre vérification de 2006 portait principalement sur l'acquisition des biens et services, les services contractuels et les petits projets d'immobilisations. Elle excluait les coûts engagés pour le transport des élèves et la construction de nouvelles écoles. Nous avons également examiné l'utilisation des cartes de crédit professionnelles (cartes d'achat) et les politiques connexes.

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avions constaté que les politiques d'achat des quatre conseils scolaires vérifiés (conseils scolaires de district de Durham, Rainbow et Thames Valley et conseil scolaire du district catholique de York) étaient suffisantes pour promouvoir le respect du principe d'économie, et que les conseils se conformaient généralement aux politiques et procédures. Les quatre conseils scolaires avaient d'ailleurs adhéré à des consortiums d'achat afin de réduire le coût des biens et services. Nous avons toutefois repéré des domaines dans lesquels la conformité pouvait être améliorée. Par exemple :

- Les conseils scolaires faisaient affaire avec certains fournisseurs pour les achats importants et pour les petits projets d'immobilisations continus, et ils n'avaient pas lancé d'appels d'offres concurrentiels depuis plusieurs années.
- Dans bien des cas, au lieu d'annoncer publiquement leurs besoins, les conseils scolaires invitaient un groupe choisi de fournisseurs à présenter des offres. Par conséquent, certains contrats importants n'ont attiré qu'une ou deux offres.
- Les conseils continuaient de payer les fournisseurs même lorsque le bon de commande était venu à expiration ou que le montant indiqué sur le bon avait été dépassé.

Les quatre conseils scolaires avaient généralement mis en place des politiques adéquates sur l'utilisation des cartes de crédit (cartes d'achat), mais nous étions préoccupés par l'absence de politiques explicites sur l'utilisation de leurs fonds pour la reconnaissance des employés et l'achat de cadeaux. Nous avions également des réserves concernant certains frais de repas et de déplacement engagés par un des conseils scolaires.

État actuel des recommandations

Selon un examen effectué par les Services de vérification interne du Ministère au sujet des acquisitions, des paiements et des transactions réglées par carte d'achat des quatre conseils scolaires – conjugué aux renseignements que nous ont fournis ceux-ci – il appert que des mesures sont prises pour mettre en œuvre nos recommandations et que des progrès notables sont réalisés à l'égard de la plupart d'entre elles, principalement celles qui ont trait à l'utilisation des cartes d'achat et à l'acquisition de services. Deux conseils scolaires comptaient toujours un nombre de cartes d'achat en circulation considérablement élevé par rapport à leurs besoins.

Les mesures prises pour donner suite à chacune de nos recommandations sont décrites ci-après.

ACQUISITION EN RÉGIME DE CONCURRENCE, ACCÈS JUSTE ET OUVERT, PARTICIPATION DU SERVICE DES ACHATS, BONS DE COMMANDE ET DÉPENDANCE CONTINUE ENVERS LES ENTREPRENEURS

Recommandation 1

Pour mieux s'assurer que les biens et services sont acquis dans un souci d'économie et que tout le personnel adopte des pratiques d'achat efficaces, les conseils scolaires doivent :

- *veiller à ce que le service des achats soit consulté au sujet de tous les grands achats;*
- *s'assurer que tous les biens et services sont acquis en régime de concurrence conformément à leurs politiques;*
- *lancer un appel public à la concurrence pour les grands achats ou lorsqu'il pourrait ne pas y avoir suffisamment de soumissionnaires;*
- *limiter le nombre d'années durant lesquelles un contrat peut être renouvelé sans appel public à la concurrence;*
- *interdire à son personnel de dépasser la date d'expiration et les limites des bons de commande;*
- *lancer des appels d'offres périodiques pour la prestation des services courants.*

État actuel

Selon les renseignements fournis par les conseils scolaires et les travaux effectués par les Services de vérification interne du Ministère, les quatre conseils ont réalisé des progrès considérables pour ce qui est de s'assurer que leur service des achats respectif est consulté au sujet de tous les grands achats et que les biens et services sont acquis en régime de concurrence, conformément à leurs politiques. Les Services de vérification interne ont constaté que les quatre conseils exigeaient que les achats soient faits en régime de concurrence, suivant la recommandation. Plus particulièrement, chacun des quatre conseils demandait que l'acquisition des biens et des services dépassant un certain seuil se fasse de façon centrale, par l'entremise de son service des achats.

Les Services de vérification interne ont sélectionné des échantillons d'achats à chacun des quatre conseils pour déterminer si ceux-ci se conformaient à leurs politiques. Ils ont constaté que la plupart des achats avaient été effectués en régime de concurrence conformément aux politiques. Il y avait toutefois des cas où les politiques n'étaient pas respectées, principalement à l'un des conseils. Par exemple, sur une période de plusieurs mois, le conseil en question avait fait plusieurs petits achats d'équipements mécaniques et de

matériel de photographie auprès des mêmes fournisseurs sans obtenir de propositions de prix. De tels achats peuvent finir par représenter des sommes importantes lorsqu'ils s'accumulent. Il s'avérait nécessaire que le conseil examine périodiquement les achats de ce genre pour déterminer si les prix sont concurrentiels et qu'il permette à d'autres fournisseurs de soumissionner ses contrats.

DOCUMENTATION À L'APPUI

Recommandation 2

Pour démontrer que toutes les décisions d'achat ont été prises dans un souci d'économie, les conseils scolaires doivent préparer et conserver une documentation appropriée.

État actuel

Selon les renseignements fournis par les conseils scolaires et l'examen effectué par les Services de vérification interne du Ministère, les conseils ont donné suite à cette recommandation.

SURVEILLANCE DES PAIEMENTS

Recommandation 3

Pour se protéger contre le risque de ne pas recevoir les services payés, les conseils scolaires doivent interdire le prépaiement inutile des services.

État actuel

Les Services de vérification interne ont conclu que, en général, les quatre conseils scolaires avaient mis en place des mesures de contrôle leur permettant d'éviter les paiements en trop à des fournisseurs. Chaque conseil exigeait des approbations lorsque le montant d'une facture dépassait celui de l'estimation originale ou de la commande, et la vérification par sondage n'a relevé aucune dérogation à cette politique. Dans le cas du seul conseil où un problème de prépaiement avait été constaté, celui-ci était lié à des services de photocopie. Les Services de vérification interne ont confirmé qu'au moment de leur travail de suivi, le conseil payait pour les services une fois qu'ils avaient été rendus, après réception des factures mensuelles relatives à ces services.

GESTION DES CARTES D'ACHAT

Vérification des transactions

Recommandation 4

Pour s'assurer que seules les dépenses justifiées sont imputées aux cartes d'achat, les conseils scolaires doivent exiger des employés qu'ils soumettent des reçus détaillés à l'appui de tous leurs achats et des gestionnaires qu'ils assurent le suivi des dépenses inhabituelles.

Reconnaissance des employés et achat de cadeaux

Recommandation 5

Pour s'assurer que les cadeaux visant à reconnaître les employés sont appropriés et justifiés, les conseils scolaires doivent mettre en place des politiques précises concernant l'utilisation de leurs fonds pour la reconnaissance des employés et les achats de cadeaux.

Frais de repas et frais de déplacement et de conférence imputés à des cartes d'achat

Recommandation 6

Pour s'assurer que les frais de repas et de déplacement sont appropriés, les conseils scolaires doivent :

- *veiller à ce que les montants imputés soient raisonnables;*
- *éviter de payer les dépenses personnelles;*
- *interdire l'achat de certificats-voyage.*

Utilisation des cartes

Recommandation 7

Pour limiter le risque que des dépenses inappropriées soient imputées aux cartes d'achat, les conseils scolaires doivent :

- *examiner le nombre de cartes d'achat remises au personnel;*
- *annuler les cartes inutiles.*

État actuel

En ce qui concerne les recommandations 4 à 7 figurant dans notre *Rapport annuel 2006*, le Ministère a transmis à tous les conseils scolaires, en décembre 2006, une note d'orientation concernant les lignes directrices en matière de dépenses; la note visait à la fois les conseillers et le personnel des conseils scolaires, et portait sur les sujets suivants :

- l'utilisation des cartes de crédit professionnelles;
- les frais de déplacement, de repas et de représentation;
- les activités de publicité;
- les activités de promotion.

Les lignes directrices avaient pour objet d'établir une norme à l'échelle de la province sur laquelle s'appuieraient tous les conseils scolaires pour élaborer leurs propres politiques dans chacun des domaines ou évaluer leurs politiques et lignes directrices existantes. Le Ministère s'attendait également à ce que tous les conseils rendent leurs politiques publiques en les affichant sur leur site Web au plus tard le 31 mars 2007. Selon les Services de vérification interne, le Ministère s'employait à examiner les politiques existantes connexes de tous les conseils pour vérifier leur conformité à la norme.

En avril 2007, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience afin de discuter de notre rapport de 2006 avec le Ministère et les quatre conseils scolaires vérifiés. En mai 2007, le Comité a demandé que le Ministère lui fasse rapport, au plus tard le 15 juillet 2007, au sujet des conseils n'ayant pas encore affiché les politiques pertinentes sur leur site Web au 30 juin 2007. Parallèlement, le président du Comité a écrit à tous les conseils scolaires de la province afin de réitérer l'exigence du Ministère selon laquelle leurs politiques relatives aux domaines visés devaient être soumises à l'examen du public.

Le 15 juillet 2007, 56 des 72 conseils avaient affiché sur leur site Web leurs politiques relatives aux quatre domaines. Le Ministère a continué de surveiller les sites Web des conseils scolaires et, en août 2008, 71 conseils avaient affiché les politiques en question.

Outre ce qui précède, l'état actuel des mesures prises en réponse aux recommandations 4 à 7 est exposé ci-après.

Recommandation 4

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avions indiqué les risques associés aux cartes d'achat, notamment la comptabilisation inexacte, la double facturation et l'utilisation abusive par les employés. Des contrôles stricts s'avèrent donc nécessaires pour vérifier et approuver au moment opportun les transactions figurant sur les relevés mensuels, afin de s'assurer qu'on ne paie pas pour des biens et des services qui n'ont pas été reçus.

Selon les renseignements fournis par les conseils scolaires et le travail de suivi effectué par les Services de vérification interne du Ministère, les quatre conseils ont mis en œuvre cette recommandation. Il a été constaté qu'un conseil devait revoir l'orientation transmise au personnel concernant l'utilisation des cartes d'achat aux fins de paiement des frais de déplacement, pour éviter de payer deux fois les mêmes frais : une fois dans le cadre de la demande de remboursement, et une autre fois lors du paiement du compte de la carte.

Recommandation 5

Deux des quatre conseils scolaires ont indiqué qu'ils avaient mis en place des politiques sur les cadeaux ou la reconnaissance visant à préciser les circonstances dans lesquelles les cadeaux ou les marques de reconnaissance sont permis, ce qui a été confirmé par les Services de vérification interne du Ministère. Les deux autres conseils n'avaient pas établi de telles politiques.

Recommandation 6

Les Services de vérification interne du Ministère ont examiné un échantillon de dépenses aux qua-

tre conseils scolaires et constaté que la majorité d'entre elles étaient conformes aux politiques des conseils. Une documentation adéquate permettait de s'assurer que les dépenses du personnel étaient admissibles à un remboursement. Les frais de repas et de déplacement examinés étaient également conformes aux politiques.

Les Services de vérification interne ont également remarqué une amélioration importante concernant le seul conseil qui, selon les constatations de notre *Rapport annuel 2006*, autorisait des transactions douteuses. Depuis le milieu de 2007, le service des finances de ce conseil examine tous les mois l'ensemble des relevés des cartes d'achat. Lorsqu'il relève des frais qui ne sont pas conformes aux politiques, il informe le directeur ou le gestionnaire responsable de l'employé concerné de la raison pour laquelle la dépense n'est pas acceptée, et il demande que la question soit résolue. La note de service, dont une copie est transmise au directeur de l'éducation et au surintendant exécutif des services opérationnels, est conservée dans un dossier qui est remis aux vérificateurs externes du conseil à la fin de l'exercice. En outre, pour toutes les transactions de plus de 500 $, le service des finances renvoie le relevé au surveillant de l'employé pour obtenir une approbation additionnelle particulière.

Recommandation 7

Au moment de notre vérification de 2006, un des conseils avait approximativement 3 200 cartes en circulation. Lors du suivi de cette année, les Services de vérification interne ont constaté que ce conseil comptait toujours environ 1 000 cartes qui devaient être examinées pour déterminer s'il convenait de les annuler, étant donné qu'elles étaient peu utilisées ou n'étaient pas utilisées du tout. À ce sujet, au moment du suivi, le conseil avait obtenu les rapports d'activités auprès de l'institution financière concernée et s'employait à communiquer avec les détenteurs des cartes pour savoir si celles-ci étaient toujours requises.

Le suivi de cette année a révélé qu'un autre conseil comptait environ 820 cartes en circulation. Les Services de vérification interne ont constaté que, pour 152 de ces cartes, les achats sur un an s'élevaient au plus à 50 $. Le conseil était conscient de la faible utilisation de ces cartes et prévoyait annuler sous peu toutes les cartes inutilisées.

Chapitre 5

Examen de la publicité gouvernementale par le vérificateur général

L'idée de faire examiner la publicité gouvernementale par le vérificateur général a été évoquée pour la première fois au milieu des années 1990, lorsque les législateurs ont exprimé des préoccupations concernant le bien-fondé de l'utilisation de fonds publics par le gouvernement pour l'achat de publicité pouvant être considérée comme servant des intérêts partisans. Vers la fin de 2004, l'Assemblée législative a promulgué la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi), qui vise à interdire la publicité gouvernementale qui pourrait être perçue comme faisant la promotion des intérêts du parti au pouvoir en donnant une impression favorable du gouvernement ou une impression défavorable de tout groupe ou toute personne qui critique le gouvernement. En vertu de la Loi, accessible à **www.e-laws.gov.on.ca**, les annonces doivent être examinées et approuvées par le vérificateur général avant d'être utilisées.

Ce rapport sur la publicité gouvernementale satisfait aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur le vérificateur général* concernant la présentation de rapports annuels au président de l'Assemblée législative. Il est censé :

- offrir un moyen de discuter publiquement de questions liées à l'exercice des pouvoirs et fonctions du vérificateur général en vertu de la Loi [paragraphe 9(1)];
- rendre compte des contraventions aux exigences prescrites par la Loi [paragraphe 9(2)];
- rendre compte des dépenses engagées au titre des annonces publicitaires, imprimés et messages qui ont été examinés par le Bureau du vérificateur général en vertu de la Loi entre le 1er avril 2007 et le 31 mars 2008 [alinéa 12(2)g) de la *Loi sur le vérificateur général*].

En 2007-2008, nous avons reçu et examiné 184 soumissions portant sur 914 documents publicitaires, dont le coût total s'élevait à plus de 53 millions de dollars. Nous avons déterminé qu'une seule des soumissions examinées, qui comprenait cinq annonces, favorisait une impression favorable du parti au pouvoir – ce qui va à l'encontre du paragraphe 6(1)5 de la Loi. Les annonces ont ensuite été révisées, soumises de nouveau et approuvées. Nous avons également repéré cinq contraventions à la Loi – trois annonces et deux articles publicitaires qui avaient été publiées sans avoir d'abord été soumises à notre Bureau pour examen et approbation. Si ces cinq annonces avaient été soumises à l'avance, deux d'entre elles n'auraient pas été approuvées. La section de ce chapitre intitulée Activité d'examen de la publicité 2007-2008 contient des détails sur les examens effectués, les contraventions à la Loi, et les dépenses engagées au titre des annonces publicitaires et des imprimés.

Vue d'ensemble de la fonction d'examen de la publicité gouvernementale

En vertu de la Loi, le vérificateur général doit examiner certains types de publicité gouvernementale pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes prescrites et, par-dessus tout, que leur contenu n'est pas de nature surtout partisane et qu'il ne peut pas être perçu comme tel. La Loi stipule qu'un « document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir ».

ENTITÉS ASSUJETTIES À LA LOI

La Loi s'applique aux bureaux gouvernementaux, qu'elle définit comme étant un ministère, le Bureau du Conseil des ministres, le Cabinet du Premier ministre et toute autre entité désignée par règlement (aucune autre entité n'a été désignée jusqu'ici). La Loi exige des bureaux gouvernementaux qu'ils soumettent les documents publicitaires, imprimés ou messages prescrits proposés qui sont sujets à examen au Bureau du vérificateur général, pour que celui-ci puisse déterminer s'ils satisfont aux normes de la Loi.

PUBLICITÉ SUJETTE À EXAMEN

La Loi exige du vérificateur général qu'il examine :

- toute annonce publicitaire, dans quelque langue que ce soit, qu'un bureau gouvernemental a l'intention, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, de faire afficher sur un panneau ou de faire diffuser à la radio ou à la télévision;
- tout imprimé, dans quelque langue que ce soit, qu'un bureau gouvernemental a l'intention, moyennant paiement, de faire distribuer à des ménages en Ontario par courrier en vrac ou par une autre méthode de livraison en vrac.

Les documents qui répondent à l'une des conditions précitées sont sujets à examen.

Exceptions

La Loi exclut expressément de l'examen les annonces d'emploi et les avis au public exigés par la loi. En sont également exclues les annonces portant sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental et celles concernant une question urgente de santé ou de sécurité publiques.

Les documents suivants ne sont pas expressément exclus par la Loi, mais il est entendu qu'ils n'y sont pas assujettis :

- les annonces publicitaires électroniques affichées sur les sites Web du gouvernement ou n'importe quel site public, sauf les pages Web dont l'adresse URL figure dans un document sujet à examen (voir la sous-section Sites Web, plus loin dans ce chapitre);
- les brochures, les dépliants, les bulletins, les communiqués, les documents de consultation, les rapports et autres imprimés ou publications similaires.

EXIGENCES RELATIVES À LA SOUMISSION ET À L'UTILISATION DES DOCUMENTS PUBLICITAIRES

Les articles 2, 3, 4 et 8 de la Loi stipulent que :

- le bureau gouvernemental remet une copie de l'annonce publicitaire, de l'imprimé ou du message proposé sujet à examen au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen;
- le bureau gouvernemental ne doit pas publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis :
  - avant que son chef (c'est-à-dire le sous-ministre) n'ait été avisé des résultats de l'examen ou qu'il ne soit réputé l'avoir été;

- si le chef est avisé que, de l'avis du vérificateur général, le document ne satisfait pas aux normes qu'exige la Loi;
- lorsque le bureau gouvernemental propose d'utiliser une version révisée d'un document rejeté, la version révisée doit être soumise au Bureau du vérificateur général aux fins d'un nouvel examen;
- le bureau gouvernemental ne doit pas utiliser la version révisée :
  - avant que son chef n'ait été avisé des résultats de l'examen ou qu'il ne soit réputé l'avoir été;
  - si le chef est avisé que, de l'avis du vérificateur général, la version révisée ne satisfait pas aux normes qu'exige la Loi.

PÉRIODE D'EXAMEN ET NOTIFICATION DE LA DÉCISION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Par règlement, le vérificateur général doit aviser le bureau gouvernemental des résultats de son examen dans les sept jours ouvrables suivant la réception de la version définitive. En vertu de la Loi, si l'avis n'est pas donné dans ce délai, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document satisfait aux normes de la Loi.

Si la version définitive soumise à l'examen du vérificateur général ne satisfait pas aux normes qu'exige la Loi, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée aux fins d'un nouvel examen. Comme dans le cas de l'examen initial, le vérificateur général doit aviser le bureau gouvernemental des résultats de son examen dans les sept jours ouvrables suivant la réception du document révisé. Si l'avis n'est pas donné dans ce délai, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que la version révisée satisfait aux normes de la Loi.

Une fois qu'un document a été approuvé, le bureau gouvernemental peut l'utiliser au cours des 12 prochains mois. Toutes les décisions du vérificateur général sont définitives en vertu de la Loi.

NORMES AUXQUELLES DOIVENT SATISFAIRE LES DOCUMENTS SUJETS À EXAMEN

Le Bureau du vérificateur général doit d'abord déterminer si un document sujet à examen satisfait à toutes les normes de la Loi, comme suit :

- Le document doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :
  - informer le public des politiques, programmes ou services gouvernementaux existants ou proposés dont il peut se prévaloir;
  - informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi;
  - encourager ou décourager un comportement social particulier dans l'intérêt public;
  - promouvoir l'Ontario ou une partie de l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, investir ou étudier ou qu'il fait bon visiter ou promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.
- Le document doit comprendre une déclaration indiquant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
- Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député de l'Assemblée législative (sauf si le public cible primaire se trouve en dehors de l'Ontario, auquel cas le document est exempté de la norme).
- Il ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de favoriser une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou entité qui critique le gouvernement.
- Il ne doit pas être partisan, c'est-à-dire que, de l'avis du vérificateur général, il ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir.

AUTRES FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION

Outre les normes décrites plus haut, la Loi permet au vérificateur général de tenir compte des facteurs additionnels qu'il estime appropriés lorsqu'il décide si un document a pour objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir [paragraphe 6(4)].

En général, les facteurs additionnels intégrés au processus d'examen se rapportent à l'impression générale produite par le message et sa réception ou perception probable. Pour déterminer si un document publicitaire peut être perçu comme partisan, il faut vérifier s'il présente certaines caractéristiques souhaitables et évite certaines caractéristiques peu souhaitables, comme suit :

- Le document doit :
  - traiter d'un sujet ayant un rapport avec les responsabilités du gouvernement (c'est-à-dire que le gouvernement devrait avoir des responsabilités directes et substantielles dans les domaines traités);
  - présenter l'information objectivement, sur le double plan du ton et du contenu, en décrivant les faits avec clarté et exactitude dans un langage impartial et objectif;
  - mettre l'accent sur les faits et les explications, et non sur les mérites politiques des propositions;
  - permettre au public de distinguer les faits des commentaires, opinions ou analyses.
- Les documents ne doivent pas :
  - utiliser des couleurs, logos ou slogans généralement associés à un parti politique reconnu à l'Assemblée législative de l'Ontario;
  - personnaliser de façon inappropriée (par exemple en attaquant personnellement des adversaires ou des critiques);
  - attaquer, tourner en ridicule ou critiquer, directement ou indirectement, les vues, politiques ou actions de critiques du gouvernement;
  - viser principalement à réfuter les arguments d'autrui;
  - promouvoir intentionnellement, ou donner l'impression de promouvoir, les intérêts d'un parti politique (le vérificateur général examine également d'autres facteurs tels que le moment de la diffusion, le public ciblé et l'environnement global dans lequel le message doit être diffusé);
  - communiquer des messages mettant un parti politique en valeur ou renforçant son image;
  - traiter de questions, telles qu'une politique proposée, qui n'ont pas encore été décidées, sauf pour fournir une explication équilibrée des avantages et des inconvénients;
  - présenter des politiques, activités, produits ou services existants comme s'ils étaient nouveaux;
  - citer une adresse URL pour diriger les lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs vers une page Web accessible au premier clic de souris dont le contenu pourrait ne pas satisfaire aux normes de la Loi (voir la sous-section Sites Web).

AUTRES PROTOCOLES D'EXAMEN

Sites Web

Les sites Web mentionnés dans une annonce publicitaire ne sont théoriquement pas sujets à examen en vertu de la Loi. Nous étions toutefois d'avis qu'un site Web cité dans une annonce pourrait être perçu comme un prolongement de l'annonce. Nous avons discuté de la question avec le gouvernement et convenu avec lui que seule la première page affichée au premier clic de souris à l'adresse URL serait incluse dans notre examen. Nous examinons la page Web affichée au premier clic pour déterminer si elle contient des renseignements ou messages qui pourraient ne pas satisfaire aux normes de la Loi. Par exemple, elle ne doit pas inclure le nom, la voix ou la photo d'un ministre, ni communiquer des

messages qui mettent le parti au pouvoir en valeur, qui renforcent son image ou qui attaquent les politiques, opinions ou actions d'autrui.

Publicités dans les programmes d'activités publiques et de conférences et paiements en nature

En ce qui concerne les publicités gouvernementales figurant dans les programmes distribués dans le cadre d'activités publiques et de conférences, nous étions d'avis qu'elles devraient être assujetties à la Loi étant donné que ces programmes suivent généralement le même format que les magazines et autres imprimés et qu'ils sont utilisés à des fins similaires (c'est-à-dire que la publicité est intercalée dans le contenu rédactionnel).

L'espace publicitaire réservé dans les programmes d'activités publiques ou de conférences est parfois fourni gratuitement à un bureau gouvernemental. Cependant, si celui-ci apporte une contribution financière quelconque à l'événement, ce qui comprend le parrainage, nous considérons que la publicité gratuite a été payée indirectement. Pour trancher l'affaire, nous nous sommes posé la question suivante : L'espace publicitaire gratuit aurait-il été fourni au bureau gouvernemental s'il n'avait pas parrainé l'événement ou s'il n'y avait pas contribué financièrement? Cette question appelle souvent une réponse négative. Les représentants du gouvernement ont souscrit à cette approche pour les annonces dans les programmes distribués lors d'activités publiques et de conférences. En conséquence, les documents figurant dans ces programmes sont considérés comme sujets à examen en vertu de la Loi et doivent être soumis à l'examen du Bureau du vérificateur général.

Publicité par un tiers

Reconnaissant que des fonds publics sont parfois affectés à la publicité par des tiers, le gouvernement et notre Bureau ont convenu que, lorsqu'un tiers (plutôt qu'un bureau gouvernemental) paie la totalité ou une partie du coût d'un document publicitaire, le bureau gouvernemental doit soumettre le document à l'examen du vérificateur général s'il satisfait aux trois critères suivants :

- le bureau gouvernemental fournit à un tiers des fonds qui sont censés couvrir, en tout ou en partie, les coûts associés à la publication, l'affichage, la diffusion ou la distribution du document;
- le gouvernement de l'Ontario accorde à un tiers la permission d'utiliser le logo de l'Ontario ou un autre symbole officiel de la province dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Annonces d'emploi du gouvernement

Comme il est mentionné plus haut, la Loi exclut expressément de l'examen les annonces d'emploi. Nous avons interprété cette exemption comme s'appliquant aux annonces visant des emplois gouvernementaux précis, mais non aux campagnes de recrutement générales de vaste portée. Durant l'année, nous avons remarqué qu'une annonce pour une campagne de recrutement qui ne nous avait pas été soumise pour examen préalable contrevenait à la Loi. Nous avons fait connaître notre interprétation au gouvernement, qui s'est dit d'accord avec elle. Si l'annonce avait été soumise à l'avance, elle aurait été approuvée (voir la Figure 1).

Avis d'évaluation environnementale pour les parcs provinciaux et les réserves de conservation

La Loi exclut de l'examen du vérificateur général les avis gouvernementaux exigés par la loi. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le ministère des Richesses naturelles avait l'habitude de faire examiner et approuver les annonces pour certaines catégories d'avis d'évaluation environnementale. Nous avons discuté de la question avec des représentants de ce ministère et nous avons convenu avec eux

Figure 1 : Contraventions à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, 1er avril 2007 – 31 mars 2008
Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Ministère	Description
Développement économique et Commerce	Deux articles publicitaires faisant la promotion de la recherche sur les cellules souches en Ontario ont paru dans des journaux allemands et français sans avoir été d'abord soumis au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen et d'approbation. S'ils l'avaient été, ils auraient été approuvés comme satisfaisant aux normes qu'exige la Loi.
Environnement	Une publicité a paru dans le guide du programme de l'exposition *The Green Living Show* sans avoir été d'abord soumise au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen et d'approbation. Si elle l'avait été, la publicité n'aurait pas été approuvée comme satisfaisant aux normes prescrites parce que la page Web affichée « au premier clic de souris » d'une des adresses URL mentionnées dans la publicité contenait le nom et la photo du ministre ainsi qu'un contenu que nous avons jugé partisan.
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	Une publicité de recrutement générique a paru dans le supplément d'un grand journal sans avoir été d'abord soumise au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen et d'approbation. Bien que la Loi exclue expressément de l'examen les annonces d'emploi, nous avons interprété cette exception comme s'appliquant à des emplois particuliers dans la fonction publique, plutôt qu'aux vastes campagnes de recrutement comme celle faisant l'objet de la publicité. Si celle-ci avait été soumise aux fins d'examen, elle aurait été approuvée comme satisfaisant aux normes qu'exige la Loi.
Promotion de la santé	Une publicité a paru dans le guide du programme Portes ouvertes Ontario 2007 distribué par un grand journal sans avoir été d'abord soumise au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen et d'approbation. Si elle l'avait été, la publicité n'aurait pas été approuvée comme satisfaisant aux normes prescrites parce que la page Web affichée « au premier clic de souris » d'une des adresses URL mentionnées dans la publicité contenait le nom et la photo de la ministre ainsi qu'un contenu que nous avons jugé partisan.

que, vu la nature obligatoire de ces annonces, elles n'auraient plus à être approuvées par notre Bureau.

Examens préalables et consultations

Un examen préalable est proposé aux bureaux gouvernementaux qui désirent faire examiner la version provisoire d'un document. Cette version peut être un scénario, à condition de refléter de façon raisonnablement exacte le document tel qu'il est censé apparaître une fois terminé. Les examens préalables aident à limiter le temps et l'argent investis dans l'élaboration de documents dont le contenu pourrait être jugé contraire à la Loi par le vérificateur général.

Si le document soumis à un examen préalable semble enfreindre une des normes prescrites par la Loi, nous fournissons des explications au bureau gouvernemental. S'il semble satisfaire aux normes de la Loi, nous en avisons le bureau gouvernemental. Cependant, avant que le document ne puisse être publié, affiché, diffusé, imprimé ou distribué d'une autre façon, le bureau gouvernemental doit quand même en soumettre la version définitive à l'examen du vérificateur pour que celui-ci puisse s'assurer qu'elle satisfait encore aux normes de la Loi.

L'examen préalable est strictement volontaire de notre part et soustrait aux exigences de la Loi.

Conseillers de l'extérieur

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général peut nommer un commissaire à la publicité pour l'aider à satisfaire aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Cependant, au lieu de nommer un commissaire à la publicité, le Bureau du vérificateur général a engagé des conseillers de l'extérieur pour qu'ils lui offrent aide et conseils dans l'examen continu des documents qui lui sont soumis. Les conseillers suivants ont été engagés par le Bureau à divers moments de l'exercice 2007-2008 :

- Rafe Engle est un avocat de Toronto qui se spécialise en droit de la publicité, du marketing, des communications et du divertissement. Il est aussi conseiller juridique externe des Normes canadiennes de la publicité. Avant d'étudier le droit, M. Engle a acquis une vaste expérience des médias et des communications en travaillant dans l'industrie de la publicité.
- Jonathan Rose est professeur agrégé en science politique à l'Université Queen's. Il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Il est l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de plusieurs articles traitant de l'usage que les partis politiques et les gouvernements font de la publicité.
- Joel Ruimy est un expert-conseil en communications de Toronto, qui a passé de nombreuses années à couvrir la politique ontarienne dans la presse et à la télévision en tant que journaliste, rédacteur et producteur.

Ces conseillers nous ont grandement aidés à effectuer l'examen de la publicité gouvernementale cette année.

Activité d'examen de la publicité 2007-2008

RÉSULTATS DE NOS EXAMENS

En 2007-2008, nous avons reçu et examiné 184 soumissions portant sur 914 documents publicitaires, dont le coût total s'élevait à plus de 53 millions de dollars.

Comme il est noté plus haut, la Loi exige du vérificateur général qu'il avise le bureau gouvernemental des résultats de son examen dans les sept jours ouvrables suivant la réception du document. En 2007-2008, toutes nos décisions ont été communiquées dans le délai prescrit de sept jours. Le temps requis pour examiner un document et prendre une décision varie selon la complexité du message sous-jacent et les autres priorités du comité d'examen, le temps de traitement moyen étant d'environ quatre jours ouvrables.

Nous avons également reçu et traité 11 demandes d'examen préalable pour des documents qui en étaient à un stade préliminaire d'élaboration, la plupart du temps au niveau du scénario. Comme les examens préalables sont strictement volontaires de notre part et soustraits aux exigences de la Loi, la priorité est accordée à l'examen des documents en format définitif. Nous nous efforçons néanmoins d'effectuer les examens préalables dans un délai raisonnable, le temps de traitement moyen ayant été d'environ cinq jours ouvrables en 2007-2008.

Nous avons déterminé qu'une seule des 184 soumissions examinées – qui venait du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, portait sur la prestation pour enfants et comprenait cinq annonces – favorisait une impression favorable du parti au pouvoir en contravention du paragraphe 6(1)5 de la Loi. Les annonces en question ont été révisées par le Ministère, soumises aux fins d'un nouvel examen en vertu du paragraphe 8(1) de la Loi, et approuvées par notre Bureau.

Nous avons également retiré l'approbation auparavant accordée au ministère de l'Énergie

pour quatre soumissions sur l'efficacité énergétique comprenant 30 annonces, après que le nom de la personnalité reconnaissable figurant dans les annonces eut paru dans un document de campagne politique appuyant une politique gouvernementale. Nous craignions que les annonces ne puissent être interprétées par le public comme favorisant une impression favorable du parti au pouvoir.

Nous avons également repéré cinq contraventions à la Loi où les annonces n'avaient pas été soumises à notre examen avant d'être publiées. Si les cinq annonces en question avaient été soumises à l'avance, deux d'entre elles n'auraient pas été approuvées, comme le montre la Figure 1.

DÉPENSES ENGAGÉES AU TITRE DES ANNONCES PUBLICITAIRES ET DES IMPRIMÉS

La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il présente des rapports annuels à l'Assemblée législative sur les dépenses engagées au titre des annonces publicitaires, imprimés et messages sujets à examen en application de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*.

La Figure 2 contient des données détaillées sur les dépenses associées aux campagnes de publicité des différents ministères pour les achats médias, les services d'agences de création, les services de production, d'interprétation et de distribution par des tiers, et d'autres services fournis par des tiers comme la traduction. Cette information a été recueillie par les bureaux gouvernementaux et fournie au Bureau du vérificateur général.

Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude des dépenses publicitaires déclarées, le Bureau du vérificateur général a examiné un échantillon aléatoire de paiements aux fournisseurs de services de publicité et de création et de pièces à l'appui dans des ministères choisis.

Nous avons profité de nos visites dans des bureaux gouvernementaux choisis pour vérifier non seulement les données sur les dépenses, mais aussi la conformité aux articles 2, 3, 4 et 8 de la Loi, qui précisent les exigences en matière de soumission et interdisent d'utiliser les annonces avant notification des résultats de l'examen par le vérificateur général. Aucune exception n'a été notée.

Figure 2 : Dépenses liées aux annonces et imprimés sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, 1er avril 2007–31 mars 2008

Source des données : Bureaux du gouvernement de l'Ontario

				Coûts de tiers ($)	
Ministère/Titre de la campagne	**Nombre de soumissions**	**Nombre de documents**	**Coûts d'agence ($)**	**Production**	**Interprétation**
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales					
Message concernant le programme d'activités	5	6	–	–	–
Ontario, terre nourricière [1]	–	–	–	–	20 000
Ontario, terre nourricière [2]	1	9	–	–	–
À bonne terre, bons produits/Cueillez la fraîcheur de l'Ontario	6	14	150 038	1 050 262	225 000
Secteur des aliments et boissons de l'Ontario	1	1	–	–	–
Services à l'enfance et à la jeunesse					
Prestation ontarienne pour enfants [3]	1	5	–	–	–
Prestation ontarienne pour enfants	3	36	202 240	402 987	45 434
Affaires civiques et Immigration					
Expérience Globale Ontario - Services aux nouveaux arrivants	2	21	18 215	62 565	–
Ordre de l'Ontario	1	2	750	1 025	–
Prévenir la violence faite aux femmes [1]	–	–	2 687	2 107	15 106
Cérémonie du jour du Souvenir	1	2	–	754	–
Services sociaux et communautaires					
ON donne accès : Ensemble contre les obstacles	1	13	84 120	111 495	–
Adoption	1	2	61 750	43 057	–
Sécurité communautaire et Services correctionnels					
Trousse de survie en situation d'urgence	1	1	–	–	–
Message concernant le programme d'activités	1	1	–	–	–
Loi de 2005 sur les services privés de sécurité et d'enquête	1	2	–	–	–
Programme RIDE 2007	2	9	–	895	10 011
Développement économique et Commerce					
Économie–C'est bon pour moi [2]	1	1	35 000	25 000	32 750
Message concernant le programme d'activités	1	1	–	2 808	–
Investissement Ontario et InvestiNord - GO [1]	–	–	2 380	5 841	–
Investissement Ontario et InvestiNord - GO	7	112	1 210 495	145 977	–
Investissement Ontario et InvestiNord - GO [4]	–	–	–	137 453	–
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents [2]	1	3	58 098	2 283	–

1. publicité soumise en 2006-2007, et dépenses (additionnelles) en 2007-2008
2. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2008-2009
3. violation–la publicité a été examinée et n'a pas satisfait aux normes établies

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)					
Courrier en vrac	Autre	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*	Valeur de la publicité**	Coût total de la campagne ($)
–	54	–	–	–	–	2 663	2 717
–	7 600	1 509 077	138 844	–	21 803	–	1 697 324
–	–	–	–	–	–	–	–
–	1 200	3 605 528	474 951	45 956	367 799	–	5 920 734
–	–	–	–	–	–	7 995	7 995
–	–	–	–	–	–	–	–
–	93 611	672 861	–	318 487	377 950	–	2 113 570
–	29 539	–	–	209 352	–	–	319 671
–	–	–	–	94 927	–	–	96 702
–	1 622	–	–	–	–	–	21 522
–	–	–	–	45 412	–	–	46 166
–	–	–	–	248 735	706 493	–	1 150 343
–	–	–	–	256 819	–	–	361 626
–	–	–	–	–	–	4 320	4 320
–	–	–	–	–	–	900	900
–	–	–	–	58 860	–	–	58 860
–	317	301 092	–	–	18 665	–	330 980
–	2 500	–	–	–	–	–	95 250
–	–	–	–	–	–	1 200	4 008
–	–	–	–	19 164	–	–	27 385
–	11 228	–		6 187 813	–	16 932	7 572 445
–	–	–	–	–	–	181 481	318 934
–	–	–	–	–	–	–	60 381

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
				Production	Interprétation
Énergie					
Programme de vérification des bilans énergétiques des résidences	1	1	44 950	76 748	–
Incitatif ontarien pour les systèmes de chauffage solaire thermique [2]	1	1	17 425	363	–
PowerWISE - phase IV [5]	3	30	446 800	707 090	60 154
Environnement					
CFL Green Drive	1	3	–	225 000	–
Changement climatique	1	2	226 800	366 657	35 837
Green Living Show 2007 [4]	–	–	–	–	–
Green Living Show 2008	1	1	–	–	–
Calendriers de recyclage des municipalités	1	2	95 863	–	–
Finances					
Rapport préélectoral 2007	2	17	52 055	–	–
Budget de l'Ontario 2008 [2]	2	23	–	–	–
Obligations d'épargne de l'Ontario	1	30	272 580	22 267	18 876
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs					
Meilleurs employeurs pour les nouveaux Canadiens [4]	–	–	–	1 239	–
Fermeture temporaire du bureau du MTO [1]	–	–	–	–	–
Publicité sur les possibilités de carrière à la FPO	1	1	–	1 500	–
ServiceOntario	9	13	45 881	955	–
ServiceOntario [6]	1	2	–	350	–
ServiceOntario [2]	1	2	–	450	–
Santé et Soins de longue durée					
Dépistage du cancer colono-rectal	6	46	262 100	923 943	50 351
Forum public sur les centres de santé communautaire	1	1	125	–	–
Programme de cybersanté	1	1	1 600	–	–
Avis relatif à la carte Santé destiné aux résidents du Nord	1	1	–	–	–
Ressources humaines en santé–ProfessionsSantéOntario	3	20	52 640	57 124	–
Ressources humaines en santé–ProfessionsSantéOntario [2]	1	5	–	–	–
Hépatite C	4	9	51 440	105 540	–
Établissements de dépistage anonyme du VIH [2]	1	14	44 480	–	–

1. publicité soumise en 2006-2007, et dépenses (additionnelles) en 2007-2008
2. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2008-2009
4. contravention–la publicité n'a pas été soumise alors qu'elle devait l'être (voir la Figure 1)
5. l'approbation précédemment accordée a été retirée (voir les commentaires au chapitre 5, section « Résultats de notre examen »)
6. la publicité a été annulée ou n'a pas été utilisée

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)					
Courrier en vrac	Autre	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*	Valeur de la publicité**	Coût total de la campagne ($)
–	285	–	–	126 089	–	–	248 072
–	–	–	–	–	–	–	17 788
–	12 800	2 229 185	–	205 950	1 334 756	–	4 996 735
–	–	–	–	–	–	–	225 000
–	–	1 029 477	–	–	–	–	1 658 771
–	–	–	–	–	–	500	500
–	–	–	–	–	–	500	500
–	–	–	–	–	–	–	95 863
–	4 040	–	–	208 869	–	–	264 964
–	–	–	–	133 087	–	–	133,087
43 835	7 208	833 575	251 783	873 026	118 643	–	2 441 793
–	–	–	–	33 935	–	–	35 174
–	–	–	–	978	–	–	978
–	–	–	–	22 317	–	–	23 817
–	273	–	–	3 726	65 011	–	115 846
–	57	–	–	–	–	–	407
–	57	–	–	–	–	–	507
–	6 503	717 416	–	241 686	–	–	2 201 999
–	–	–	–	–	–	–	125
–	–	–	–	–	–	2 000	3 600
–	–	–	–	1 230	–	–	1 230
–	96	64 279	48 167	153 804	–	–	376 110
–	–	–	–	–	–	–	–
29 345	–	1 125 764	–	391 076	–	–	1 703 165
–	–	–	–	–	–	–	44 480

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
				Production	Interprétation
Santé et Soins de longue durée (suite)					
Programme de vaccination contre le papillomavirus	2	6	77 840	97 166	11 438
Lutte contre les infections	1	1	–	–	–
Grippe	8	55	69 674	161 129	18 787
Gestion des médicaments	10	52	137 213	386 772	69 827
Campagne des infirmières et infirmiers de l'Ontario [1]	–	–	240	970	–
Déménagement des bureaux de l'Assurance-santé [6]	1	1	–	–	–
Réseau Trillium pour le don de vie [2]	1	2	–	–	–
Virus du Nil occidental	5	102	36 342	130 205	2 858
Promotion de la santé					
Cesser de fumer–Ontario sans fumée	8	44	279 780	349 659	84 649
Portes ouvertes Ontario [4]	–	–	–	–	–
Saine alimentation Ontario	2	32	52 593	170 783	37 051
Saine alimentation et vie active	4	30	–	290 521	21 360
Royal Winter Fair	1	2	–	–	–
Campagne stupid.ca (anti-tabac)	5	10	130 884	165 824	30 083
Affaires intergouvernementales et Secrétariat du renouveau démocratique					
Consultations publiques de l'Assemblée des citoyens	1	2	–	1 210	–
Travail					
Augmentation du salaire minimum 2008	1	12	2 189	–	–
Affaires municipales et Logement					
Friches contaminées Ontario	1	1	–	–	–
Programme Canada-Ontario de logement abordable	1	2	–	–	–
Consultations sur les critères d'expansion de la ceinture de verdure [2]	3	6	–	67	–
Gestion du patrimoine naturel dans le centre de Pickering	2	4	–	342	–
Richesses naturelles					
Parc provincial Algonquin	2	2	–	–	–
Attention : ours	2	10	–	15 347	–
Expansion des zones de camping sur les terres de la Couronne	1	1	–	–	–
Week-ends de pêche en famille [2]	1	1	–	–	–

1. publicité soumise en 2006-2007, et dépenses (additionnelles) en 2007-2008
2. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2008-2009
4. contravention–la publicité n'a pas été soumise alors qu'elle devait l'être (voir la Figure 1)
6. la publicité a été annulée ou n'a pas été utilisée

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)					
Courrier en vrac	Autre	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*	Valeur de la publicité**	Coût total de la campagne ($)
–	93	–	859 371	90 255	–	–	1 136 163
–	–	–	–	25 956	–	–	25 956
–	1 100	1 530 728	286 906	489 013	135 840	–	2 693 177
–	28 184	1 081 772	743 106	176 011	370 545	–	2 993 430
–	–	–	–	–	–	–	1 210
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	–	–
–	530	1 135 360	257 254	169 705	352 486	–	2 084 740
–	1 359	1 839 941	18 204	636 996	255 878	–	3 466 466
–	–	–	–	–	–	15 000	15 000
181 495	438	171 220	–	792 605	110 200	–	1 516 385
–	2 381	337 465	–	–	–	108 000	759 727
–	–	–	–	–	–	10 000	10 000
–	–	581 644	–	10 174	727 831	–	1 646 440
–	–	–	–	95 550	–	–	96 760
–	6 000	–	–	122 270	–	–	130 459
–	–	–	–	–	–	2 420	2 420
–	–	–	–	–	–	70 000	70 000
–	–	–	–	–	–	–	67
–	–	–	–	23 724	–	–	24 066
–	–	–	–	1 290	–	–	1 290
–	227	–	48 098	176 872	–	–	240 544
–	–	–	–	837	–	–	837
–	–	–	–	–	–	–	–

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
				Production	Interprétation
Richesses naturelles (suite)					
Prévention des incendies de forêt intelli-feu [1]	–	–	–	–	–
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu	1	2	–	756	–
Comité consultatif de Fort Frances	1	1	–	–	–
Stratégie de gestion du lac Kirkland	1	1	–	–	–
Information sur les terres de l'Ontario	1	1	–	–	–
Semaine nationale de la pêche	1	1	–	227	–
Parcs Ontario [1]	–	–	–	–	–
Parcs Ontario	11	17	–	1 309	–
Parcs Ontario, Nord de l'Ontario	5	6	–	–	–
Modèles de planification des programmes et des activités de Parcs Ontario	1	17	–	–	–
Carte Plein air	1	1	–	138	–
Plans de gestion des parcs	3	3	–	–	–
Programme de location saisonnière de terrains de camping [2]	5	6	–	–	–
Parcs de Temagami [1]	–	–	–	–	–
Plans de gestion de la végétation	1	1	–	–	–
Parc provincial Woodland Caribou, rappel aux motoneigistes	1	1	–	–	–
Développement du Nord et Mines					
Géologie Ontario [1]	–	–	–	–	–
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	1	2	–	–	–
Petites entreprises et Entrepreneuriat					
Programme Entreprise d'été, entreprises étudiantes	1	4	70 875	16 558	10 242
Formation, Collèges et Universités					
Révision de la *Loi sur la négociation collective dans les collèges*	1	2	2 770	–	–
Sensibilisation à l'égard d'Emploi Ontario [1]	–	–	572	38	–
Sensibilisation à l'égard d'Emploi Ontario [2]	1	1	–	–	–
Fenêtre d'accès du RAFEO [1]	–	–	7 908	10 022	–
Étudier à l'étranger [1]	–	–	5 960	–	–
Transports					
Plaque d'immatriculation des anciens combattants [2]	2	3	–	–	–
Total	**184**	**914**	**4 315 352**	**6 282 778**	**799 814**

1. publicité soumise en 2006-2007, et dépenses (additionnelles) en 2007-2008
2. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2008-2009

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)					
Courrier en vrac	Autre	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*	Valeur de la publicité**	Coût total de la campagne ($)
–	–	–	–	8 819	–	–	8 819
–	–	–	–	1 004	–	–	1 760
–	–	–	–	706	–	–	706
–	–	–	–	216	–	–	216
–	–	–	–	1 490	–	–	1 490
–	–	–	–	–	–	10 410	10 637
–	–	–	–	2 950	–	–	2 950
–	–	78 910	–	30 872	–	14 955	126 046
–	–	–	–	10 374	–	–	10 374
–	144	–	–	19 237	–	–	19 381
–	–	–	–	–	–	–	138
–	–	–	–	3 346	–	–	3 346
–	46	–	–	3 234	–	–	3 280
–	125	–	–	770	–	–	895
–	–	–	–	275	–	–	275
–	–	–	–	342	–	–	342
–	–	–	–	13 594	–	–	13 594
–	–	–	–	6 230	–	–	6 230
–	2 005	–	304 926	–	–	–	404 606
–	43	–	–	13 072	–	–	15 885
–	–	–	–	–	–	5 000	5 610
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	152 555	–	–	170 485
–	–	–	–	–	–	–	5 960
–	–	629 778	–	78 251	–	–	708 029
254 675	**221 665**	**19 475 072**	**3 431 610**	**13 039 893**	**4 963 900**	**454 276**	**53 239 035**

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Chapitre 6

Comité permanent des comptes publics

Nomination et composition du Comité

Le Règlement de l'Assemblée législative prévoit la nomination d'un comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis et dont le mandat correspond à la durée de la législature (c'est-à-dire la période à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement une élection générale jusqu'à la fin du mandat du gouvernement et le déclenchement d'une autre élection).

La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président, qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix.

Conformément au Règlement, le Comité permanent des comptes publics a été nommé le 10 décembre 2007, pour la durée de la 39e législature. Au moment de l'ajournement de la Chambre pour le congé d'été, le 18 juin 2008, la composition du Comité était la suivante :

Norm Sterling, président, Parti progressiste-conservateur
Jerry Ouellette, vice-président, Parti progressiste-conservateur
Laura Albanese, Parti libéral
Ernie Hardeman, Parti progressiste-conservateur
Andrea Horwath, Nouveau parti démocratique
Phil McNeely, Parti libéral
Liz Sandals, Parti libéral
Maria Van Bommel, Parti libéral
David Zimmer, Parti libéral

Rôle du Comité

Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis fait rapport à leur sujet à l'Assemblée législative. Son travail porte notamment sur l'optimisation des ressources et l'efficacité des activités gouvernementales, l'efficacité des programmes dans la réalisation de leurs objectifs, le contrôle des actifs et des dépenses, l'évaluation et la perception des revenus, ainsi que la fiabilité et la pertinence des renseignements présentés dans les comptes publics.

Pour remplir ce rôle conformément au mandat qui lui est conféré par le Règlement de l'Assemblée législative, le Comité examine le rapport annuel du vérificateur général et les comptes publics, tient un certain nombre d'audiences durant l'année, et rend compte de ses observations, opinions et recommandations à l'Assemblée législative. Aux termes du Règlement, les rapports annuels du vérificateur général et les comptes publics sont réputés renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés.

En outre, conformément aux articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comite peut demander au vérificateur général d'accomplir une tâche spéciale dans un domaine qui l'intéresse.

RÔLE CONSULTATIF DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AUPRÈS DU COMITÉ

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général et des cadres supérieurs assistent aux réunions du Comité pour l'aider à examiner le rapport annuel du vérificateur général et les comptes publics et à tenir des audiences à leur sujet.

Méthodes et activités du Comité

GÉNÉRALITÉS

Le Comité se réunit chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative. Il peut aussi, avec l'approbation de la Chambre, se réunir à tout autre moment où l'Assemblée législative ne siège pas. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Tous les débats publics du Comité sont consignés dans le *Journal des débats* (c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative et de toutes les séances publiques des comités permanents et spéciaux).

Le Comité choisit dans le rapport annuel du vérificateur général des sujets qui feront l'objet d'audiences. Ces sujets se rapportent généralement aux vérifications de l'optimisation des ressources du vérificateur général. Le vérificateur général et le recherchiste du Comité lui communiquent les informations pertinentes, puis le Comité demande à des cadres supérieurs de l'organisme vérifié de comparaître à ses audiences pour répondre à des questions. Comme le rapport annuel du vérificateur général traite de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, les ministres assistent rarement aux réunions. Une fois les audiences terminées, le Comité fait part de ses observations et de ses recommandations à l'Assemblée législative.

Le Comité assure également un suivi auprès des ministères, organismes de la Couronne et organismes du secteur parapublic non retenus pour les audiences afin de savoir quand et comment ils comptent répondre aux préoccupations soulevées dans le rapport annuel du vérificateur général. Ce processus permet à chaque organisme vérifié de mettre le Comité au courant des mesures qu'il a prises en réponse aux recommandations du vérificateur général depuis la fin de la vérification.

RÉUNIONS TENUES

Le Comité a tenu 15 réunions entre décembre 2007 et septembre 2008 pour examiner les sections suivantes du *Rapport annuel 2007* du vérificateur général et rédiger les rapports nécessaires à déposer à l'Assemblée législative :

- Archives publiques de l'Ontario et services d'entreposage et de recherche des dossiers
- Centre des sciences judiciaires
- Programme des pêches et de la faune
- Gestion des déchets dangereux
- Hôpitaux – Gestion et utilisation des installations chirurgicales
- Foyers de soins de longue durée – Gestion des médicaments
- Registre des délinquants sexuels de l'Ontario
- Préparation et gestion en cas d'éclosion
- Universités – Gestion des installations

RAPPORTS DU COMITÉ

Le Comité soumet ses rapports à l'Assemblée législative; ceux-ci résument l'information étudiée par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations.

On peut obtenir tous les rapports en s'adressant au greffier du Comité (ou en ligne à **www.ontla.on.ca**), ce qui permet au public de prendre connaissance de toutes les conclusions et recommandations du Comité.

À compter du moment où le Comité dépose un rapport à l'Assemblée législative, les ministères

ou organismes disposent de 120 jours ou du délai stipulé par le Comité pour répondre à chacune des recommandations.

Entre décembre 2007 et septembre 2008, le Comité a soumis les rapports suivants à l'Assemblée législative :

- *Centre des sciences judiciaires*
- *Collèges communautaires – Acquisition de biens et services*
- *Hydro One Inc. – Acquisition de biens et services*
- *Société immobilière de l'Ontario – Services de gestion des immobilisations et des locaux*
- *Conseils scolaires – Acquisition de biens et services*

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le greffier du Comité est chargé de faire un suivi des mesures prises par les ministères, organismes de la Couronne et organismes du secteur parapublic pour donner suite aux recommandations du Comité. Le Bureau du vérificateur général examine les réponses des ministères et organismes et, dans des vérifications subséquentes, assure le suivi des mesures déclarées.

MOTION DU COMITÉ POUR LA PRÉSENTATION D'UN RAPPORT SPÉCIAL

Le 11 juin 2008, le Comité a adopté la motion suivante :

> [*Traduction*]
> Que, si le vérificateur général concluait, après avoir terminé sa vérification de l'optimisation des ressources sur la prévention et la lutte contre les infections d'origine hospitalière, y compris le *C. difficile*, dans les hôpitaux sélectionnés, que ses recommandations pourraient avoir des répercussions importantes et opportunes sur la santé publique, le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative de l'Ontario demande au vérificateur général d'envisager d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires en vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi sur le vérificateur général* pour publier ce chapitre de son Rapport annuel sous forme de rapport spécial au président de l'Assemblée législative; et qu'avant de déposer ce rapport au Comité, le vérificateur général puisse informer le sous-ministre de la Santé de ses opinions, observations ou recommandations.

Étant donné cette motion du Comité, ainsi que l'intérêt récent du public pour les infections à *C. difficile*, le vérificateur général a décidé que la divulgation des résultats de la vérification sur les infections nosocomiales ne devrait pas attendre la publication de son *Rapport annuel 2008*. Il a donc présenté un rapport spécial intitulé *Prévention et contrôle des infections nosocomiales* au président de l'Assemblée législative le 29 septembre 2008.

AUTRES ACTIVITÉS DU COMITÉ

Conseil canadien des comités des comptes publics et délégations en visite

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il se réunit au même endroit et au même moment que le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) pour discuter de questions d'intérêt commun. La 29e réunion annuelle du CCCCP a été organisée par le Yukon et s'est tenue à Whitehorse du 7 au 9 septembre 2008.

En avril 2008, le Comité a accueilli une délégation représentant le Congrès national du peuple, République de Chine.

Chapitre 7

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario (le Bureau) s'est engagé à promouvoir la responsabilisation, l'économie, l'efficience et l'efficacité dans les activités du gouvernement et du secteur parapublic, dans l'intérêt des citoyens et citoyennes de l'Ontario. Il soumet à l'Assemblée législative de l'Ontario des informations et des conseils objectifs sur les résultats de ses vérifications et examens indépendants des finances et de l'optimisation des ressources. Ce faisant, le Bureau aide l'Assemblée législative à tenir le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de subventions responsables de la qualité de leur administration des deniers publics et de l'optimisation des ressources dans la prestation des services au public. Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (la Loi), accessible à **www.e-laws.gov.on.ca**.

Loi sur le vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, du projet de loi 18, *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*, qui a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Le projet de loi 18 visait à apporter certaines modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin de renforcer la capacité du Bureau à servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement du mandat de vérification de l'optimisation des ressources aux organismes du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques. Le *Rapport annuel 2008* marque la troisième année de ce mandat de vérification élargi.

Nomination du vérificateur général

Le vérificateur général est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination doit être approuvée par l'Assemblée législative. La *Loi sur le vérificateur général* stipule également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, selon le Règlement de l'Assemblée, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (pour de plus amples renseignements sur le Comité, voir le Chapitre 6).

Indépendance

Le vérificateur général et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités de vérification et de compte rendu.

Le vérificateur est nommé pour un mandat non renouvelable de dix ans, sous réserve de révocation motivée par l'Assemblée législative. Par conséquent, le vérificateur général conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat conféré au Bureau par la loi sans subir de pressions politiques.

La Commission de régie interne – un comité législatif représentant tous les partis qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2007-2008 ont été vérifiées par un cabinet de comptables agréés, et les états financiers vérifiés du Bureau ont été soumis à la Commission, avant d'être déposés devant l'Assemblée législative. Les états vérifiés et la discussion des dépenses pour l'exercice sont présentés à la fin de ce chapitre.

Responsabilités

Nous vérifions les états financiers de la province et les comptes d'un grand nombre d'organismes de la Couronne. Cependant, environ les deux tiers de notre travail consistent à vérifier l'administration des programmes gouvernementaux sur le plan de l'optimisation des ressources, y compris les organismes du secteur parapublic bénéficiant de subventions publiques, les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne. Nos responsabilités sont énoncées dans la *Loi sur le vérificateur général* (voir les sections « Vérifications d'attestation » et « Vérifications de l'optimisation des ressources » plus loin dans ce chapitre pour plus de détails sur ces deux types de vérifications).

Comme l'exige la Loi, le Bureau présente les résultats de ses vérifications dans un Rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. Il peut également présenter n'importe quand, à l'Assemblée législative, un rapport spécial sur toute affaire qui, aux yeux du vérificateur général, ne devrait pas attendre la publication du Rapport annuel. Par suite d'une motion adoptée par le Comité permanent des comptes publics, qui reflète sans aucun doute l'intérêt considérable du public pour le *C. difficile* et les autres infections nosocomiales, le vérificateur général a transmis un rapport spécial sur la prévention et le contrôle des infections nosocomiales au président de l'Assemblée législative au début de l'automne 2008. Le Bureau aide et conseille aussi le Comité permanent des comptes publics lors de son examen des rapports du vérificateur général. (Voir le Chapitre 6 pour une discussion de ce que le Comité a accompli cette année.)

Il importe de noter que nos activités de vérification comprennent l'examen de l'administration et de la mise en application des décisions stratégiques du gouvernement par la direction. Le Bureau ne se prononce pas sur les mérites des politiques gouvernementales; ce rôle revient à l'Assemblée législative, qui surveille continuellement ces politiques et tient lieu de critique en posant des questions au cours des sessions législatives et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous avons le droit d'accéder à toutes les informations et à tous les dossiers pertinents dont nous avons besoin pour exercer nos fonctions aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*. Par respect pour le principe des droits et privilèges du Conseil des ministres, le Bureau ne demande pas l'accès aux délibérations du Conseil. Il peut toutefois accéder à pratiquement tous les autres renseignements contenus dans les mémoires soumis au Conseil ou dans ses décisions, s'il le juge nécessaire, pour s'acquitter de ses responsabilités de vérification et de compte rendu aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*.

ORGANISMES DE LA COURONNE ET SOCIÉTÉS CONTRÔLÉES PAR LA COURONNE

Conformément au paragraphe 9(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de vérifier les comptes des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur. L'Annexe 1, Partie 1 contient la liste des organismes vérifiés en 2007-2008. Des cabinets d'experts-comptables ont été engagés sous contrat par le Bureau pour vérifier en son nom les états financiers de certains de ces organismes.

L'Annexe 1, Partie 2 et l'Annexe 2 listent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne dont les comptes ont été vérifiés par des cabinets d'experts- comptables en 2007-2008. Le paragraphe 9(2) de la Loi exige des cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne qu'ils effectuent leurs vérifications sous la direction du vérificateur général et lui fassent rapport. Conformément au paragraphe 9(3) de la Loi, le cabinet d'experts-comptables qui effectue la vérification d'une société contrôlée par la Couronne doit présenter au vérificateur général une copie des états financiers vérifiés de la société ainsi qu'une copie du rapport des conclusions et des recommandations destinées à la direction (généralement formulées dans une lettre de recommandations).

RESPONSABILITÉS SUPPLÉMENTAIRES

En vertu de l'article 16 de la Loi, le vérificateur général doit examiner toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et faire les rapports nécessaires à cet égard.

L'article 17 de la Loi précise que le vérificateur général peut accomplir les missions spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, par le Comité permanent des comptes publics (par résolution de ce comité) ou par un ministre de la Couronne. Ces missions spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions du vérificateur général, qui peut refuser une mission demandée par un ministre si, à son avis, elle entre en conflit avec ses autres fonctions.

Durant la période de vérification visée par le présent Rapport annuel (d'octobre 2007 à septembre 2008), le Bureau a mené les missions spéciales suivantes conformément à l'article 17 :

- un examen de suivi spécial, demandé par la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse, sur le Programme de bien-être de l'enfance du Ministère et les quatre sociétés d'aide à l'enfance vérifiées en 2006, dont le rapport a été remis le 29 janvier 2008;
- une vérification spéciale d'AgriCorp et de son exécution des programmes de soutien agricole, demandée par la ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, dont le rapport a été remis le 15 juillet 2008.

Activités de vérification

TYPES DE VÉRIFICATIONS

Les vérifications de l'optimisation des ressources, d'attestation et de conformité sont les trois grandes catégories de vérifications effectuées par le Bureau. La conformité est généralement vérifiée dans le cadre des vérifications de l'optimisation des ressources et d'attestation. Une brève description de chaque type de vérification figure ci-après.

Vérifications de l'optimisation des ressources

Les sous-alinéas 12(2)f)(iv) et 12(2)f)(v) de la *Loi sur le vérificateur général* exigent du vérificateur général qu'il présente un rapport sur tous les cas où il a constaté que des sommes d'argent avaient été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficience, ou qu'il n'y avait pas de procédures appropriées en place pour mesurer l'efficacité des

programmes et en rendre compte. Autrement dit, nos vérifications de l'optimisation des ressources visent l'administration des programmes, des activités et des systèmes par la direction, y compris les principaux systèmes d'information. Le Bureau remplit son mandat de vérification de l'optimisation des ressources en vérifiant divers programmes des ministères et organismes de la Couronne et, depuis 2005-2006, les activités des organismes bénéficiaires de subventions gouvernementales tels que les hôpitaux, les conseils scolaires et de nombreuses autres entités du secteur parapublic, ainsi que les sociétés contrôlées par la Couronne. Les organismes gouvernementaux et les entités financées par l'État que nous vérifions sont désignés sous l'appellation « entités vérifiées ». Les vérifications de l'optimisation des ressources représentent environ les deux tiers du travail du Bureau. Les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources effectuées entre octobre 2007 et septembre 2008 sont présentés au Chapitre 3.

Il n'est pas du ressort du Bureau de mesurer ou d'évaluer l'efficacité des programmes, d'en rendre compte, ou d'élaborer des normes ou des mesures de rendement. Ce sont là des fonctions qui relèvent de la direction de l'entité vérifiée. Le Bureau signale toutefois des cas où l'entité vérifiée ne s'est pas acquittée de ces fonctions de manière satisfaisante.

Nous planifions et effectuons nos vérifications de l'optimisation des ressources, et en rendons compte, conformément aux normes professionnelles applicables aux missions de certification, qui englobent l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes nous obligent à utiliser des processus adéquats pour maintenir la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail pour notre client, qui est l'Assemblée législative. Certains de ces processus, ainsi que le degré de certitude qu'ils nous permettent de fournir, sont décrits ci-après.

Sélection des programmes et activités aux fins des vérifications de l'optimisation des ressources

Les principaux programmes et activités administrés par les ministères font l'objet d'une vérification environ tous les cinq à sept ans. Divers facteurs sont pris en considération dans la sélection des programmes et activités d'un ministère aux fins de la vérification annuelle. Ces facteurs comprennent les résultats des vérifications antérieures et des examens de suivi connexes, le total des revenus ou des dépenses, l'impact du programme ou de l'activité sur le public, le risque inhérent dû à la complexité et à la diversité des opérations, les changements importants récemment apportés aux opérations des programmes, l'importance d'éventuels problèmes susceptibles d'être décelés par une vérification et le coût de la vérification par rapport aux avantages perçus.

Nous tenons également compte du travail effectué ou planifié par les vérificateurs internes de l'entité vérifiée. La pertinence, l'opportunité et la portée du travail effectué par le service de vérification interne d'un ministère peuvent avoir une influence sur l'échéancier, la fréquence et l'étendue de nos propres activités de vérification. En ayant accès aux plans, documents de travail et rapports des vérificateurs internes et en se fiant, dans la mesure du possible, à leurs activités, le Bureau réussit à éviter le double emploi.

Au cours des trois premières années suivant l'élargissement de notre mandat de vérification de l'optimisation des ressources, nous avons vérifié les principaux types d'organismes bénéficiant de subventions dont les hôpitaux, les conseils scolaires, les établissements de soins de longue durée, les agences de services sociaux, les collèges et universités, ainsi que les grandes sociétés contrôlées par la Couronne.

Objectifs et degrés d'assurance

L'objectif de nos vérifications de l'optimisation des ressources est de satisfaire aux exigences des sous-alinéas 12(2)f)(iv) et 12(2)f)(v) de la *Loi sur le vérificateur général* en repérant et en signalant les principaux problèmes d'optimisation des ressources. Nos rapports contiennent également des recommandations pour améliorer les niveaux de service au public et rentabiliser la prestation de ces services, ainsi que les réponses de la direction à nos recommandations.

L'objectif particulier de chaque vérification ou examen est clairement énoncé dans la section « Objectif et portée de la vérification » de chaque rapport, c'est-à-dire chaque vérification d'optimisation des ressources du Chapitre 3.

Dans presque tous les cas, notre travail est planifié et effectué dans le but de garantir un degré d'assurance de niveau vérification. Pour obtenir ce degré d'assurance, nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et transactions; confirmons les faits auprès de sources indépendantes; au besoin, obtenons l'aide et les conseils de spécialistes dans des domaines hautement techniques.

Par « degré d'assurance de niveau vérification », on entend le niveau le plus élevé d'assurance que le Bureau peut normalement atteindre sur un sujet donné. On ne peut pas déterminer avec un degré de certitude absolue que toutes les questions importantes ont été examinées, et ce, pour diverses raisons, dont les limites des sondages comme moyen de recueillir des renseignements à partir desquels on peut tirer des conclusions; les limites inhérentes aux systèmes de contrôle (par exemple, la direction ou le personnel est souvent en mesure de se soustraire aux contrôles relatifs à un processus ou à une procédure); le fait qu'une bonne partie des preuves disponibles pour tirer une conclusion sur nos objectifs ont un caractère persuasif plutôt que concluant; le besoin d'exercer un jugement professionnel, par exemple pour interpréter l'information.

Rarement, pour des raisons telles que la nature du programme ou de l'activité, les restrictions découlant de la *Loi sur le vérificateur général* ou le coût prohibitif qu'impose un degré d'assurance élevé, le Bureau procède à un examen plutôt qu'à une vérification. Un examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement grâce à des enquêtes et des discussions avec le personnel de direction, des analyses des renseignements fournis, ainsi que des examens et contrôles limités des systèmes, procédures et opérations.

Critères

Conformément aux normes professionnelles applicables aux missions de certification, nous planifions et effectuons le travail de façon à tirer une conclusion sur les objectifs déclarés. Nous dégageons une conclusion et formulons des observations et recommandations en évaluant l'administration d'un programme ou d'une activité par rapport à des critères appropriés. Nous déterminons ces critères au stade de la planification de notre vérification de l'optimisation des ressources ou de notre examen en procédant à une recherche approfondie de sources telles que les comités de spécialistes reconnus; les autres organismes ou territoires de compétence offrant des programmes et services semblables; les politiques et procédures du personnel de direction; les critères appliqués avec succès à d'autres vérifications ou examens; les lois, règlements et autres autorisations applicables.

Pour assurer leur pertinence, nous examinons les critères appliqués avec les cadres supérieurs responsables du programme ou de l'activité au stade de la planification de la vérification ou de l'examen.

Communication avec la haute direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction de l'entité vérifiée tout au long de la vérification de l'optimisation des ressources ou de l'examen. Avant

d'entamer son travail, il rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant la vérification ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder les lignes de communication ouvertes. À la fin du travail sur place, la direction est mise au courant des résultats préliminaires de la vérification. Nous préparons ensuite un rapport provisoire, dont nous discutons avec la haute direction de l'entité vérifiée. Ses réponses écrites à nos recommandations sont commentées et incorporées dans le rapport provisoire. Le vérificateur général finalise le rapport provisoire (sur lequel sera fondé le Chapitre 3 du Rapport annuel) avec le sous-ministre ou le dirigeant responsable de l'organisme, de la société ou de l'entité bénéficiaire d'une subvention avant la publication du Rapport annuel.

Vérifications d'attestation

Les vérifications d'attestation (des états financiers) ont pour but de faire connaître l'opinion du vérificateur sur un ensemble d'états financiers, conformément aux normes de vérification généralement reconnues. L'opinion exprimée précise si la présentation, dans les états financiers, des résultats et de la situation financière de l'entité concernée est fidèle et conforme aux conventions comptables appropriées, qui, dans la plupart des cas, sont les principes comptables généralement reconnus du Canada. Le Bureau procède chaque année à des vérifications d'attestation des états financiers consolidés de la province et d'un grand nombre d'organismes de la Couronne.

Conformément au paragraphe 9(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu d'examiner les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor, détenus en fiducie ou autrement. À cette fin, et conformément au paragraphe 12(3), le Bureau fait une vérification d'attestation annuelle pour permettre au vérificateur général d'exprimer une opinion sur la fidélité des états financiers consolidés de la province.

En ce qui concerne les vérifications d'attestation menées auprès des organismes, les lois qui régissent les organismes précisent généralement que le vérificateur général doit en rendre compte au conseil d'administration de l'organisme et au(x) ministre(s) responsable(s). Le Bureau présente également des copies de l'opinion des vérificateurs et des états financiers connexes au sous-ministre du ministère responsable ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Lorsque nous notons, au cours d'une vérification d'attestation, que des améliorations doivent être apportées par la direction de l'organisme, nous préparons une lettre de recommandations provisoire, nous l'examinons avec la haute direction et nous la modifions en conséquence, au besoin. À la suite de l'approbation de la lettre de recommandations et de la réponse de la haute direction de l'organisme, nous préparons une lettre de recommandations définitive et nous en discutons habituellement avec le comité de vérification de l'organisme.

Vérifications de conformité

Le paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général* oblige le vérificateur général à signaler les cas où :

- les comptes n'ont pas été tenus correctement ou les deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète;
- des pièces comptables ou registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, pour vérifier efficacement l'évaluation, la collecte et la répartition adéquate des recettes ou pour assurer que les dépenses effectuées avaient été autorisées;
- des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

Dans le cadre de nos vérifications d'attestation annuelles des organismes, nous évaluons souvent les contrôles visant à gérer ces risques. Dans le cadre de nos vérifications de l'optimisation des ressources, nous :

- déterminons les dispositions des lois et autorisations qui régissent les programmes, activités, organismes, sociétés ou bénéficiaires de subventions examinés ou que la direction est chargée d'administrer;
- effectuons les sondages et procédés que nous estimons nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable que la direction s'est conformée aux lois et autorisations à tous les égards importants.

TÂCHES SPÉCIALES

En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit également rendre compte des tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Une fois cette tâche accomplie, il en rend généralement compte à l'autorité qui a présenté la demande. Comme il est mentionné plus haut, le Bureau a publié cette année deux rapports faisant suite à des demandes spéciales.

CONFIDENTIALITÉ DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports de vérification et des lettres de recommandations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. Il est à noter qu'en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le vérificateur général*, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail devant l'Assemblée législative ou un de ses comités. Le Bureau n'étant pas assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'inaccessibilité de ses rapports et documents de travail, y compris toute l'information obtenue auprès des ministères et organismes en cours de vérification, offre une autre garantie de confidentialité.

CODE DE CONDUITE PROFESSIONNELLE

Le Bureau a élaboré un code de conduite professionnelle pour encourager le personnel à maintenir des normes élevées et pour garantir un milieu de travail professionnel. Il s'agit d'un énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer d'atteindre les plus hautes normes de conduite, de compétence et d'intégrité dans leur travail. Le code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes et les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités vérifiées. Il offre aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les situations de conflits d'intérêts. Tous les employés sont tenus de produire une déclaration annuelle relative aux conflits d'intérêts.

Organisation et personnel du bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille. Ce cadre de travail vise à aligner des entités de vérification apparentées et à favoriser les connaissances spécialisées dans les divers domaines de vérification. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire plus ou moins de l'organisation des ministères gouvernementaux, relèvent chacun d'un directeur qui supervise les vérifications au sein du portefeuille qui lui est assigné et dont il assume la responsabilité. Un certain nombre de chefs et d'autres membres du personnel de vérification prêtent main-forte aux directeurs de portefeuille et complètent les équipes (voir la figure 1).

Le vérificateur général, le sous-vérificateur général, les directeurs et le gestionnaire des Ressources humaines composent le Comité de la haute direction du Bureau.

Figure 1 : Organisation du Bureau au 30 septembre 2008

Vérificateur général

Jim McCarter

Sous-vérificateur général

Gary Peall

Ressources humaines

Annemarie Wiebe, gestionnaire
Shayna Whiteford

Pratiques professionnelles

Michael Brennan, gestionnaire

Recherche

Michael Radford

Opérations

John Sciarra, directeur

Administration

Shanta Persaud
Maureen Bissonnette
Sohani Myers
Christine Wu

Communications et Examen de la publicité gouvernementale

Andréa Vanasse/Christine Pedias (par intérim), gestionnaire
Shirley Falkner
Mariana Green
Tiina Randoja

Technologie de l'information

Peter Lee
Shams Ali

Portefeuilles et personnel de vérification

Services sociaux et communautaires et Revenu

Walter Bordne, directeur
Wendy Cumbo, gestionnaire
Nick Stavropoulos, gestionnaire
Vishal Baloria
Johan Boer
Stephanie Chen
Constantino De Sousa
Katrina Exaltacion
Inna Guelfand
Li-Lian Koh
Angela Schieda
Aldora Sequeira
Maria Zuyev

Organismes de la Couronne

John McDowell, directeur
Walter Allan, gestionnaire
Tom Chatzidimos
Mary Romano
Megan Sim

Développement économique, Environnement, Richesses naturelles et Éducation et Formation

Gerard Fitzmaunce, directeur
Vanna Gotsis, gestionnaire
Fraser Rogers, gestionnaire
Tony Tersigni, gestionnaire
Tino Bove
Zahra Jaffer
Joane Mui
Roger Munroe
Mark Smith
Zhenya Stekovic
Ellen Tepelenas
Dora Ulisse
Brian Wanchuk
Oksana Wasylyk

Santé et promotion de la santé

Rudolph Chiu, directeur
Sandy Chan, gestionnaire
Denise Young, gestionnaire
Ariane Chan
Frederick Chan
Anita Cheung
Jordan Lazor
Oscar Rodriguez
Pasha Sidhu
Alla Volodina
Celia Yeung
Gigi Yip

Fournisseurs de soins de santé et de soins de longue durée

Susan Klein, directrice
Laura Bell, gestionnaire
Naomi Herberg, gestionnaire
Emanuel Tsikritsis, gestionnaire
Kevin Aro
Matthew Brikis
Sally Chang
Jennifer Fung
Veronica Ho
Adil Palsetia
Linde Qiu
Gloria Tsang

Justice et Réglementation

Vince Mazzone, directeur
Rick MacNeil, gestionnaire
Vivian Sin, gestionnaire
Helen Chow
Howard Davy
Fares Elahi
Kandy Fletcher
Rashmeet Gill
Mark Hancock
Alfred Kiang
Cynthia Lau
Ruchir Patel
Janet Wan

Comptes publics, Finances et Technologie de l'information

Paul Amodeo, directeur
Rita Mok, gestionnaire
Bill Pelow, gestionnaire
Suzanna Chan
Henry Cheng
Tanmay Gupta
Shariq Saeed
Enoch Wong

Transports, Infrastructure et Affaires municipales

Andrew Cheung, directeur
Teresa Carello, gestionnaire
Gus Chagani, gestionnaire
Kim Achoy
Bartsoz Amerski
Izabela Beben
Kim Cho
Marcia DeSouza
Isabella Ho
Gajalini Ramachandran
Alexander Truong

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 36e réunion annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) a eu lieu à Whitehorse, au Yukon, du 7 au 9 septembre 2008. Depuis quelques années, cette réunion annuelle coïncide avec la conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics. Elle regroupe des vérificateurs législatifs ainsi que des membres des comités permanents des comptes publics du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, et permet à ceux-ci de partager des idées et d'échanger des informations.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu en vérification de l'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des visiteurs et des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités et partager ses expériences en optimisation des ressources et dans d'autres domaines de vérification. Durant l'exercice visé par ce rapport, le Bureau a accueilli des législateurs, des fonctionnaires et des vérificateurs de l'Australie, de la Chine (deux visites), de Cuba, de l'Allemagne, du Japon, de la Russie, de la Tanzanie et de la Thaïlande.

Résultats produits par le Bureau cette année

Le Bureau a connu un exercice 2007-2008 très productif.

Nous avons continué d'exercer notre mandat élargi de vérification de l'optimisation des ressources en menant cinq vérifications dans le secteur parapublic. Nous avons accordé cette année une importance particulière aux hôpitaux, sur lesquels nous avons publié trois rapports distincts. Un de ces rapports, intitulé *Prévention et contrôle des infections nosocomiales*, a été présenté séparément au président de l'Assemblée législative au début de l'automne 2008, surtout parce que le Comité permanent des comptes publics avait adopté une motion nous demandant d'envisager de déposer ce rapport à l'Assemblée législative dès qu'il serait prêt au lieu de l'inclure dans notre Rapport annuel, comme nous le faisons normalement en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Les deux autres rapports étaient un examen du projet de diversification des modes de financement et de l'approvisionnement à l'Hôpital de Brampton, et une comparaison de la gouvernance dans les hôpitaux de l'Ontario aux pratiques exemplaires. Deux autres vérifications du secteur parapublic traitaient de l'entretien des installations des conseils scolaires et des organismes de santé mentale pour enfants.

Nous avons également mené neuf vérifications de l'optimisation des ressources portant sur des programmes ministériels. Quatre de ces vérifications ont demandé beaucoup de travail au niveau des organismes locaux bénéficiaires de subventions – c'est-à-dire les organismes de santé mentale et les centres de traitement des toxicomanies, qui sont financés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée; les écoles locales dans le cadre de notre vérification du programme d'éducation de l'enfance en difficulté du ministère de l'Éducation; les centres de counselling d'emploi et autres fournisseurs de services du programme Emploi Ontario du ministère de la Formation et des Collèges et Universités. Nous avons également effectué notre première vérification de l'optimisation des ressources à l'Agence ontarienne des eaux.

En plus de publier un rapport de vérification distinct sur les infections nosocomiales aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons accompli deux tâches spéciales pour des ministres en vertu de l'article 17 de la Loi. La première tâche – un examen spécial pour la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse qui faisait suite à nos vérifications, en 2006, du Programme de

bien-être de l'enfance et de quatre sociétés d'aide à l'enfance – a donné lieu à la publication d'un rapport en janvier 2008. La deuxième tâche – une vérification spéciale des programmes de soutien agricole d'AgriCorp pour la ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires Rurales – a abouti à la publication d'un rapport en juillet 2008.

Au total, nous avons mené 17 vérifications de l'optimisation des ressources et tâches spéciales cette année, ce qui en a fait une des plus productives à cet égard dans l'histoire du Bureau.

Du point de vue de la vérification des états financiers, nous sommes chargés de vérifier les états financiers consolidés de la province (comme il est expliqué plus en détail au Chapitre 2) de même que les états financiers de plus de 40 organismes de la Couronne. Cette année, nous avons de nouveau respecté tous les délais clés pour la vérification des états financiers. Nous avons également continué d'investir dans la formation, ce qui nous a aidés à mettre en œuvre avec succès les révisions permanentes aux normes et à la méthodologie de certification que nous appliquons à la vérification des états financiers. Un contrôle par les pairs a indiqué que nous répondions aux nouvelles normes à tous les égards importants.

Nous nous sommes acquittés avec succès de nos responsabilités en matière d'examen en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale*, comme il est expliqué plus en détail au Chapitre 5.

De toute évidence, les résultats produits par le Bureau cette année n'auraient pas été possibles sans le travail acharné et le dévouement de notre personnel et l'aide de notre personnel contractuel et de nos experts-conseils.

Responsabilité financière

La discussion qui suit et nos états financiers reflètent les résultats financiers et les dépenses du Bureau pour l'exercice 2007-2008.

La Figure 2 présente une comparaison du budget approuvé et des dépenses réellement engagées sur la période de cinq ans allant de 2003-2004 à 2007-2008. La Figure 3 montre les principaux postes de dépenses. Comme on peut le voir, 71 % des dépenses étaient liées aux salaires et avantages sociaux du personnel, tandis que les services professionnels et autres et le loyer constituaient la plus grande partie du reste. Les proportions de la Figure 3 sont restées relativement constantes ces dernières années, à l'exception possible des services professionnels contractuels, dont nous avons dû faire une utilisation beaucoup plus grande cette année pour pouvoir gérer notre charge de travail de plus en plus lourde et complexe dans les délais prescrits.

Dans l'ensemble, bien que nos dépenses aient augmenté de 13,8 % (11,4 % en 2006-2007), elles

Figure 2 : Comparaison des dépenses sur cinq ans (comptabilité d'exercice) (en milliers de dollars)

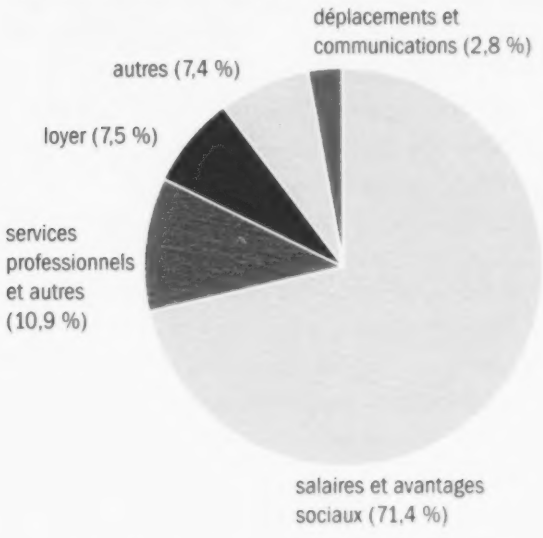
Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Budget approuvé	**9 870**	**10 914**	**12 562**	**13 992**	**15 308**
Dépenses réelles					
salaires et avantages sociaux	6 943	7 261	8 047	8 760	9 999
services professionnels et autres	794	877	951	1 264	1 525
loyer	914	891	962	985	1 048
déplacements et communications	205	290	324	363	397
autres	679	533	756	930	1 033
Total	**9 535**	**9 852**	**11 040**	**12 302**	**14 002**
Montant remis à la province*	**406**	**1 291**	**1 609**	**1 730**	**1 606**

* Ces montants sont habituellement un peu plus élevés que l'excédent des produits sur les charges en conséquence des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations).

Figure 3 : Dépenses par catégorie de dépenses importante, 2007-2008

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



étaient encore une fois nettement inférieures au budget prévu. Sur la période de cinq ans présentée à la Figure 2, nous avons retourné des crédits non dépensés totalisant près de 6,6 millions de dollars, principalement parce que le Bureau a depuis toujours du mal à recruter et à garder des professionnels qualifiés sur le marché du travail concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales du secteur privé dépassent celles du secteur public. Nous discutons de l'évolution de nos dépenses et des défis connexes plus en détail ci-dessous.

SALAIRES ET AVANTAGES SOCIAUX

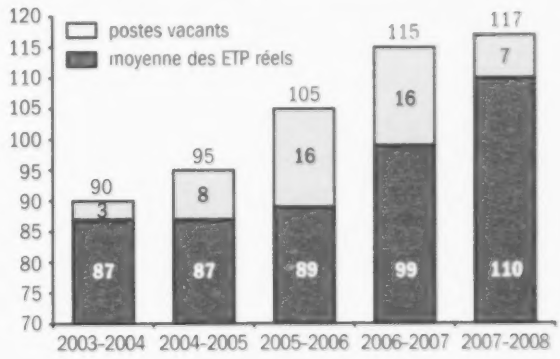
Nos coûts liés aux salaires et avantages sociaux ont grimpé de 14 % cette année, surtout en raison d'une augmentation des effectifs de 11 %, de hausses de la rémunération au rendement conformes à celles approuvées pour les fonctionnaires de l'Ontario, et des coûts plus élevés des avantages sociaux que nous devrons offrir dans l'avenir.

Une augmentation graduelle de notre effectif approuvé – de 90 en 2003-2004 à 117 en 2007-2008 (voir la Figure 4) nous a permis de porter le nombre moyen de nos employés à 110, soit 11 % de plus qu'en 2006-2007 et 26 % de plus qu'en 2003-2004. Cette croissance reste concentrée aux niveaux subalternes parce que nos salaires et avantages sociaux sont plus concurrentiels à ces niveaux. Pour les comptables avec plus d'expérience, nos échelles salariales sont à la traîne de celles du secteur privé et du secteur parapublic. Cet écart est la principale raison pour laquelle nous avons encore un certain nombre de postes vacants, comme le montre la Figure 4. Étant donné la complexité croissante de notre travail, particulièrement en ce qui concerne les vérifications de l'optimisation des ressources, nous devons faire appel à un personnel d'expérience hautement qualifié dans la mesure du possible. Nous craignons qu'il ne devienne de plus en plus difficile de maintenir et d'améliorer notre capacité à effectuer ces vérifications, car certains de nos professionnels plus expérimentés seront admissibles à la retraite d'ici cinq ans.

Selon les résultats d'une enquête réalisée à l'échelle nationale pour l'Institut Canadien des Comptables Agréés, dont le rapport a été publié en août 2007, la rémunération moyenne des comptables (CA) aurait augmenté de 14 % depuis 2005 pour atteindre 186 500 $ (193 700 $ en Ontario). Le salaire moyen d'un nouveau CA était de 68 300 $, ce qui est à peu près comparable à notre échelle salariale pour les nouveaux CA. Cependant, le salaire moyen d'un CA ayant acquis

Figure 4 : Dotation, 2003-2004–2007-2008

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



cinq ans d'expérience après l'obtention de son titre de compétence passait à 117 700 $ – ce qui est nettement plus élevé que le salaire que nous offrons à nos gestionnaires en vérification, qui ont tous plus ou beaucoup plus de cinq ans d'expérience après obtention du titre de compétence. Les salaires de nos employés qui étaient les mieux rémunérés en 2007 sont divulgués à la note 6 afférente aux états financiers.

Aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, nous devons offrir des niveaux de rémunération similaires à ceux de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario; or, cette rémunération ne peut pas rivaliser avec les salaires du secteur parapublic et du secteur privé. Selon les résultats de l'enquête menée en 2007, le salaire moyen des CA dans la fonction publique (108 700 $) était de 16 % plus faible que dans le secteur sans but lucratif (130 000 $) et, surtout, de 32 % plus faible que dans les cabinets comptables (159 400 $), qui sont nos principaux concurrents pour le recrutement des comptables.

Les coûts des avantages sociaux ont aussi augmenté cette année, notre passif au titre des prestations constituées ayant grimpé de 335 000 $ (13 %). Cette hausse était attribuable à la croissance des crédits de congé inutilisés et des prestations de départ ainsi qu'à une augmentation de 6 % des niveaux de salaire pour les cadres supérieurs, sur lesquels se fonde le calcul de ce passif. Les niveaux de salaire sont déterminés par le gouvernement, et ces niveaux n'avaient pas progressé au cours de l'année précédente.

LOYER

Nos coûts liés aux locaux ont augmenté de 6,4 %, surtout en raison de la hausse des frais d'exploitation des bâtiments, particulièrement pour les taxes et les services publics. Les coûts de logement continuent toutefois de diminuer en proportion des dépenses totales.

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

Ces services sont le poste de dépenses qui a le plus fait grimper nos coûts. Ces coûts ont augmenté de 261 000 $, soit plus de 20 %, par rapport à l'année précédente, et ils ont presque doublé depuis 2003-2004. Les coûts liés aux professionnels et aux cabinets engagés à forfait, qui représentent la plus grande partie de l'augmentation, ont grimpé pour plusieurs raisons. Pour assumer nos responsabilités en vertu de la loi, nous continuons de faire appel à des professionnels à forfait en raison des difficultés de recrutement mentionnées plus haut et du resserrement des délais dans lesquels nous devons finaliser la vérification des états financiers des organismes de la Couronne et de la province. Notre besoin de professionnels à forfait s'est accru également parce que nous devons veiller en même temps à affecter un nombre suffisant d'employés aux vérifications de l'optimisation des ressources. Pour ces raisons, nous avons imparti cette année la vérification des états financiers de deux organismes de plus que l'an dernier. Exception faite des vérifications en dehors de la ville qui nous obligent à engager des coûts de déplacement, les vérifications imparties à des cabinets comptables sont plus coûteuses parce que les taux de facturation horaires de ces cabinets sont généralement plus élevés que les niveaux de salaire de nos employés.

La hausse de notre volume de production a aussi accru notre besoin d'aide rédactionnelle à forfait cette année.

DÉPLACEMENTS ET COMMUNICATIONS

Étant donné l'élargissement de notre mandat de vérification aux organismes du secteur parapublic, nos coûts liés aux déplacements sont beaucoup plus importants qu'auparavant. Plus de la moitié de nos vérifications de l'optimisation des ressources de cette année ont nécessité des visites à des fournisseurs de services du secteur parapublic à travers la province. En outre, notre vérification spéciale d'AgriCorp pour la ministre de l'Agriculture, de

l'Alimentation et des Affaires rurales a nécessité de nombreux déplacements à Guelph. Ce fait, combiné à la nécessité de maintenir des communications électroniques sûres et pratiques avec nos effectifs toujours plus nombreux sur le terrain, a fait grimper les coûts de 9 % par rapport à l'an dernier; ce poste de dépenses a presque doublé depuis 2003-2004.

AUTRES

Les autres coûts, qui comprennent l'amortissement des immobilisations, les frais de formation et les dépenses législatives, ont augmenté de 103 000 $ ou 11 % par rapport à l'an dernier. La plus grande partie de cette augmentation (69 000 $) est attribuable à la formation du personnel, dans laquelle nous avons investi 50 % de plus en raison de l'augmentation des effectifs et de la nécessité de les aider à suivre l'évolution continue des normes comptables et de certification. Nous avons également consacré des ressources additionnelles à l'amélioration de la formation en vérification de l'optimisation des ressources, offerte en collaboration avec d'autres bureaux canadiens de vérification législative afin de promouvoir un partage plus efficace des expériences et des pratiques exemplaires. Les coûts d'amortissement ont augmenté de 26 000 $ en raison d'investissements antérieurs dans les améliorations locatives, le matériel informatique et la mise à niveau des logiciels.

Les dépenses législatives ont diminué cette année, car l'accroissement des coûts associés aux spécialistes de l'extérieur engagés pour nous aider à préparer le *Rapport préélectoral 2007* publié en juin dernier a été compensé par un besoin réduit d'experts à forfait pour nous aider à administrer la *Loi sur la publicité gouvernementale*. En outre, les dépenses législatives étaient plus élevées l'an dernier en raison des crédits de congé non utilisés qui avaient été payés au vérificateur général et qui faisaient partie de son salaire pour 2006-2007.

ÉTATS FINANCIERS

Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, à qui incombe la responsabilité des états financiers du Bureau pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, a préparé ceux-ci conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables généralement reconnus du Canada.

Afin d'assurer l'intégrité et l'objectivité des renseignements financiers, la direction maintient un système de contrôles internes qui procurent une assurance raisonnable que les opérations sont autorisées de manière appropriée, que les actifs sont protégés de façon adéquate, que les crédits ne sont pas dépassés et que l'information financière est fiable et juste.

Les états financiers ont été vérifiés par le cabinet Adams & Miles LLP, comptables agréés. Son rapport à la Commission de régie interne, décrivant la portée de l'examen et exprimant une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

Jim McCarter, CA
Vérificateur général

Gary R. Peall, CA
Sous-vérificateur général

ADAMS & MILES LLP
Chartered Accountants

AUDITOR'S REPORT

To the Board of Internal Economy
of The Legislative Assembly of Ontario

We have audited the statement of financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2008 and the statements of operations and accumulated deficit and cash flows for the year then ended. These financial statements are the responsibility of the management of the Office of the Auditor General of Ontario. Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit.

We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we plan and perform an audit to obtain reasonable assurance whether the financial statements are free of material misstatement. An audit includes examining, on a test basis, evidence supporting the amounts and disclosures in the financial statements. An audit also includes assessing the accounting principles used and significant estimates made by management, as well as evaluating the overall financial statement presentation.

In our opinion, these financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2008 and the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with Canadian generally accepted accounting principles.

The budget information is unaudited and not considered as part of the financial statements on which we have expressed our opinion.

Adams & Miles LLP

Chartered Accountants
Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
August 8, 2008

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État de la situation financière
Au 31 mars 2008

	2008 $	2007 $
Actif		
Actif à court terme		
Encaisse	521 868	337 829
Montant à recevoir du Trésor	374 144	365 969
	896 012	703 798
Immobilisations (note 3)	598 271	564 876
Total de l'actif	1 494 283	1 268 674
Passif		
Créditeurs et charges à payer	1 680 012	1 171 798
Obligation au titre des avantages accumulés [note 4(B)]	2 014 000	1 995 000
Actif net [déficit accumulé]		
Investissement dans les immobilisations (note 3)	598 271	564 876
Déficit accumulé [note 2(B)]	(2 798 000)	(2 463 000)
	(2 199 729)	(1 898 124)
Total du passif et du déficit accumulé	1 494 283	1 268 674

Engagement (note 5)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Approuvé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario :

Jim McCarter
Vérificateur général

Gary Peall
Sous-vérificateur général

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des résultats et du déficit accumulé
Pour l'exercice terminé le 31 mars 2008

	2008 Budget $	2008 Résultats réels $	2007 Résultats réels $
Revenus			
Trésor - crédit voté	15 307 600	15 307 600	13 992 200
Charges			
Traitements et salaires	9 264 300	8 088 057	7 205 845
Avantages sociaux (note 4)	2 097 900	1 910 786	1 554 185
Loyer	1 024 000	1 047 624	984 551
Services professionnels et autres	1 497 400	1 525 747	1 263 785
Amortissement des immobilisations	–	276 514	250 829
Déplacements et communications	389 400	397 196	363 367
Formation et perfectionnement	253 000	201 882	132 385
Fournitures et matériel	344 600	159 485	97 171
Paiement de transfert : CCAF-FCVI Inc.	50 000	50 000	50 000
Charges législatives : *Loi sur le vérificateur général*	297 000	322 449	362 564
Loi sur la publicité gouvernementale	90 000	21 770	37 456
Total des charges (note 7)	15 307 600	14 001 510	12 302 138
Excédent des revenus par rapport aux charges		1 306 090	1 690 062
Moins : montant retourné à la province		(1 607 695)	(1 729 934)
Insuffisance nette des revenus par rapport aux charges (note 2B)		301 605	39 872
Déficit accumulé, au début de l'exercice		1 898 124	1 858 252
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		2 199 729	1 898 124

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des flux de trésorerie
Pour l'exercice terminé le 31 mars 2008

	2008 $	2007 $
RENTRÉES (SORTIES) DE FONDS NETS LIÉES AUX ACTIVITÉS SUIVANTES		
Flux de trésorerie provenant des activités de fonctionnement		
Insuffisance nette des revenus par rapport aux charges	(301 605)	(39 872)
Amortissement des immobilisations	276 514	250 829
Obligation au titre des avantages accumulés	19 000	185 000
	(6 091)	395 957
Évolution du fonds de roulement hors trésorerie		
Diminution (augmentation) du montant à recevoir du Trésor	(8 175)	160 483
Augmentation (diminution) des créditeurs et charges à payer	508 314	(133 846)
	500 039	26 637
Activités d'investissement		
Achat d'immobilisations	(309 909)	(259 957)
Augmentation (diminution) nette de la trésorerie	184 039	162 637
Trésorerie, au début de l'exercice	337 829	175 192
Trésorerie, à la fin de l'exercice	521 868	337 829

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2008

1. Nature des activités

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et textes de référence, le vérificateur général procède à des vérifications indépendantes des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques, ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Le Bureau du vérificateur général fait ainsi la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans le cadre des activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le vérificateur général est tenu d'examiner certains types d'annonces publicitaires, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par la Loi.

Les deux lois stipulent que le vérificateur général fait directement rapport à l'Assemblée législative.

Comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le vérificateur général doit aussi examiner le Rapport préélectoral 2007 préparé par le ministère des Finances et rendre publique une déclaration indiquant s'il est raisonnable.

2. Principales conventions comptables

Les états financiers ont été préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

(A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

(B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Comme le crédit approuvé a été préparé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découle de l'application de la comptabilité d'exercice, incluant la capitalisation et l'amortissement des immobilisations et la comptabilisation des coûts liés aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés à partir de crédits futurs.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2008

2. Principales conventions comptables (suite)

(C) IMMOBILISATIONS

Les immobilisations sont comptabilisées au coût historique moins l'amortissement cumulé. L'amortissement des immobilisations est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens comme suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et installations	5 ans
Améliorations locatives	La durée à courir du bail

(D) INSTRUMENTS FINANCIERS

Le Bureau a adopté les nouvelles normes comptables de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) applicables aux instruments financiers, qui guident la constatation et la mesure des actifs et des passifs financiers ainsi que la comptabilisation des gains et des pertes relatifs aux instruments financiers. Dans le cadre de ces nouvelles normes, tous les instruments financiers sont classés dans l'une des cinq catégories suivantes : détenus à des fins de transaction, détenus jusqu'à leur échéance, prêts et créances, disponibles à la vente ou passif financier autre.

En vertu de cette norme, tous les instruments financiers doivent être mesurés à leur juste valeur lors de leur constatation initiale, sauf dans le cas de certaines transactions entre apparentés. Après leur constatation initiale, les instruments financiers doivent être mesurés à leur juste valeur, sauf dans le cas d'actifs financiers classés dans la catégorie des titres détenus jusqu'à leur échéance, dans celle des prêts et créances ou dans celle du passif financier autre, qui sont mesurés au coût ou au coût amorti.

Étant donné la nature des actifs et passifs financiers du Bureau, ces nouvelles normes n'ont pas eu d'incidence sur la valeur comptable. Par conséquent,

- L'encaisse est classée comme titres détenus à des fins de transaction et comptabilisés à sa juste valeur.
- Le montant à recevoir du Trésor est classé comme prêts et créances et évalué au coût, qui se rapproche de la juste valeur étant donné les échéances de courte durée.
- Les créditeurs et charges à payer sont classés comme passif financier autre et comptabilisés au coût, qui se rapproche de la juste valeur étant donné les échéances de courte durée.
- L'obligation au titre des avantages accumulés est classée comme passif financier autre et comptabilisé au coût basé sur les avantages acquis par les employés au 31 mars 2008. Une estimation de la juste valeur fondée sur des hypothèses actuarielles concernant la date où ces prestations seront effectivement versées n'a pas été faite.

De l'avis de la direction, le Bureau n'est exposé à aucun risque lié aux taux d'intérêt, aux devises, aux flux de trésorerie ou au crédit découlant de ses instruments financiers en raison de leur nature.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2008

2. Principales conventions comptables (suite)

(E) UTILISATION D'ESTIMATIONS

La préparation des états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada exige de la direction qu'elle fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers et sur les montants déclarés des revenus et des charges de la période de déclaration. Les résultats réels pourraient différer des meilleures estimations de la direction suivant la collecte de renseignements additionnels dans l'avenir.

3. Immobilisations

	2008			2007
	Coût $	Amortissement cumulé $	Valeur comptable nette $	Valeur comptable nette $
Matériel informatique	568 933	366 070	202 863	187 277
Logiciels	195 331	121 494	73 837	89 088
Mobilier et installations	268 705	111 591	157 114	187 316
Améliorations locatives	228 226	63 769	164 457	101 195
	1 261 195	662 924	598 271	564 876

L'investissement dans les immobilisations représente le coût cumulé des immobilisations moins l'amortissement cumulé et les cessions.

4. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur le vérificateur général* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif des futurs avantages acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont comptabilisés comme suit :

(A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Le Bureau offre des prestations de retraite à ses employés à temps plein en cotisant à la Caisse de retraite des fonctionnaires, qui est un régime interentreprises à prestations déterminées établi par la province de l'Ontario. Comme le Bureau n'a pas suffisamment d'information pour appliquer la comptabilité des régimes à prestations déterminées, la charge de retraite représente les cotisations du Bureau au régime pour les services rendus par les employés durant l'exercice en cours et toutes cotisations additionnelles de l'employeur pour les services rendus au cours d'exercices antérieurs. Les cotisations du Bureau liées au régime de pension s'élevaient à 599 451 $ pour l'exercice (comparativement à 536 635 $ en 2007) et sont incluses sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et du déficit accumulé.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2008

4. Obligation au titre des avantages sociaux futurs (suite)

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

Bien que les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi et aux congés non utilisés accumulés par les employés soient comptabilisés par la province au moment où ces avantages sont acquis par les employés admissibles, ces coûts sont également comptabilisés dans ces états financiers. Ces coûts s'élevaient à 346 000 $ pour l'exercice (comparativement à 290 000 $ en 2007) et sont inclus sous la rubrique « avantages sociaux » (et charges législatives en 2007) de l'État des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages accumulés, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les créditeurs et charges à payer, comme suit :

	2008 $	2007 $
Obligation totale au titre des indemnités de départ et des congés annuels	2 798 000	2 463 000
Moins : montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les créditeurs et charges à payer	(784 000)	(468 000)
Obligation au titre des avantages accumulés	2 014 000	1 995 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût lié aux avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est établi et financé sur une base de permanence par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans ces états financiers.

5. Engagement

Aux termes de son contrat de location-exploitation, le Bureau peut louer les locaux pour une période de 11 ans à compter du 1er novembre 2000. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée à courir du bail sont les suivants :

	$
2008-2009	525 369
2009-2010	525 369
2010-2011	525 369
2011-2012	306 465

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2008

6. *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*

Le paragraphe 3(5) de cette loi exige la divulgation du nom des employés du secteur public de l'Ontario qui ont reçu un traitement supérieur à 100 000 $ au cours de l'année civile 2007.

Nom	Poste	Salaire $	Avantages imposables $
McCarter, Jim	Vérificateur général	224 794,44	3 928,00
Peall, Gary	Sous-vérificateur général	171 132,05	280,28
Amodeo, Paul	Directeur	125 281,74	219,76
Cheung, Andrew	Directeur	125 281,74	219,76
Chiu, Rudolph	Directeur	114 369,40	194,72
Fitzmaurice, Gerard	Directeur	128 251,74	219,76
Klein, Susan	Directrice	122 490,01	217,04
Mazzone, Vince	Directeur	114 051,64	195,96
McDowell, John	Directeur	125 281,74	219,76
Mishchenko, Nicholas	Directeur	125 281,74	219,76
Sciarra, John	Directeur des opérations	115 556,40	194,72
Bell, Laura	Gestionnaire en vérification	102 229,27	176,16
Mok, Rita	Gestionnaire en vérification	102 229,27	176,16
Wiebe, Annemarie	Gestionnaire, Ressources humaines	102 229,27	176,16

7. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'état des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux conventions comptables observées pour les états financiers de la province, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur la durée de vie utile. Sont exclus par ailleurs du volume 1 les coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés, comptabilisés dans ces états financiers ainsi que dans les états financiers condensés de la province. Le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total déclaré dans ces états financiers se présente comme suit :

	2008 Résultats réels $	2007 Résultats réels $
Total des charges selon le volume 1 des Comptes publics	13 699 905	12 262 266
Moins : achat d'immobilisations	(309 909)	(259 957)
Plus : amortissement des immobilisations	276 514	250 829
variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés	335 000	49 000
Total des charges selon les états financiers vérifiés	14 001 510	12 302 138

Annexe 1

Organismes de la Couronne

1. Organismes dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général

Action Cancer Ontario
Agence de foresterie du parc Algonquin
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)*
AgriCorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée
Bureau de l'avocat des enfants
Bureau de l'ombudsman
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya, de blé et de canola
Commission de transport Ontario Northland
Commission des courses de l'Ontario
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des arts de la province de l'Ontario
Dépenses d'élections, indemnités et honoraires, *Loi électorale*
Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections* et *Loi sur le référendum relatif au système électoral*
Fiducie du patrimoine ontarien
Fondation TVOntario
Fonds de garantie des prestations de retraite, Commission des services financiers de l'Ontario
Fonds pour l'éducation des investisseurs, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Office ontarien de financement
Owen Sound Transportation Company Limited
Régie des alcools de l'Ontario
Régie des transports en commun de la région de Toronto
Société d'aménagement de North Pickering
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de développement de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario
Société d'hypothèques de l'Ontario
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Société immobilière de l'Ontario
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Tuteur et curateur public de la province de l'Ontario

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction du vérificateur général

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (31 décembre)*
Commission des parcs du Niagara (31 octobre)*
Commission des parcs du Saint-Laurent
Fondation ontarienne de la santé mentale
Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles

---

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Nota :

Les changements suivants ont été apportés en 2007-2008 :

Ajouts :

Directeur général des élections, *Loi sur le référendum relatif au système électoral*
Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Société d'hypothèques de l'Ontario

Suppression :

Ontario Exports Inc.

Annexe 2

Sociétés contrôlées par la Couronne

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur général, mais dont les rapports de vérification, les documents de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par ce dernier

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario
Agence des systèmes intelligents pour la santé
Agence fiduciaire de régénération du secteur riverain
Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre
Centre d'accès aux soins communautaires de Champlain
Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Centre d'accès aux soins communautaires de Mississauga Halton
Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
Centre d'accès aux soins communautaires d'Érié St-Clair
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau
Centre des congrès d'Ottawa
Collection McMichael d'art canadien
Commission des parcs de la Sainte-Claire
Commission du Régime de retraite de l'Ontario
Conseil des services funéraires
Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur
Conseil ontarien de la qualité des services de santé
Écho : pour l'amélioration de la santé des Ontariennes
Fondation de l'Université Brock
Fondation de l'Université McMaster
Fondation de la Couronne de la Canadian Opera Company
Fondation de la Couronne de la Compagnie canadienne de théâtre
Fondation de la Couronne de l'hôpital Baycrest
Fondation de la Couronne de l'Hôpital de Toronto
Fondation de la Couronne de l'Hôpital général de North York
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Mount Sinai
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Sunnybrook
Fondation de la Couronne de l'hôpital Toronto East General

Fondation de la Couronne de l'Orchestre symphonique de Toronto
Fondation de la Couronne des hôpitaux Women's College et Wellesley Central
Fondation de la Couronne des Jardins botaniques royaux
Fondation de la Couronne du Ballet national du Canada
Fondation de la Couronne du Musée des beaux-arts de l'Ontario
Fondation de la Couronne du Musée royal de l'Ontario
Fondation de la Couronne du Shaw Festival
Fondation de la Couronne du Stratford Festival
Fondation de l'Université d'Ottawa
Fondation de l'Université Queen's à Kingston
Fondation de l'Université Trent
Fondation ontarienne des arts
Fondation Trillium de l'Ontario
Hydro One Inc.
Institut de recherche agricole de l'Ontario
Musée royal de l'Ontario
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Office de l'électricité de l'Ontario
Ontario Power Generation Inc.
Régie des transports en commun du grand Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka
Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest
Réseau Trillium pour le don de vie
Science Nord
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto
Société d'émission d'obligations de développement du Nord de l'Ontario
Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Société d'évaluation foncière des municipalités
Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité
Société ontarienne d'assurance-dépôts
Société ontarienne de travaux d'infrastructure
Stadium Corporation of Ontario Limited

Nota :

Les changements suivants ont été apportés en 2007-2008 :

Ajouts :

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario
Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé
Écho : pour l'amélioration de la santé des Ontariennes

Suppression :

Réseau Santé familiale de l'Ontario

Annexe 3

Arrêtés du Conseil du Trésor

Aux termes de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé. Ces éléments sont présentés dans le tableau suivant. Alors que les ministères peuvent consigner de façon détaillée les dépenses relatives aux ordonnances et arrêtés en créant des comptes au niveau des sous-crédits et des sous-postes, le présent tableau les résume par crédit et poste.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	17 mai 2007	4 296 500	–
	17 mai 2007	1 500 000	1 500 000
	7 juin 2007	53 225 000	–
	21 juin 2007	500 000	–
	16 août 2007	1 000 000	–
	16 août 2007	8 772 600	2 270 342
	10 janvier 2008	2 200 000	–
	16 janvier 2008	1 600 000	–
	6 mars 2008	2 950 000	179 548
	25 mars 2008	12 500 000	7 451 403
	26 mars 2008	1 000 000	–
	27 mars 2008	5 000 000	–
		94 544 100	**11 401 293**
Procureur général	26 avril 2007	1 790 000	–
	21 juin 2007	1 200 000	1 200 000
	21 juin 2007	3 843 100	2 810 600
	21 juin 2007	11 874 600	10 850 200
	19 juillet 2007	3 702 000	2 910 530
	16 août 2007	122 600	–
	24 janvier 2008	101 296 800	101 278 524
	6 mars 2008	56 829 100	46 345 670
	6 mars 2008	1 682 000	–
	25 mars 2008	25 000 000	24 818 155
	10 avril 2008	7 200 000	6 177 470
		214 540 200	**196 391 149**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Services à l'enfance et à la jeunesse	21 juin 2007	97 500 000	83 740 830
	21 juin 2007	530 000	530 000
	19 juillet 2007	500 000	500 000
	11 février 2008	10 015 200	9 888 709
	14 février 2008	17 800 000	17 800 000
	6 mars 2008	399 800	–
	6 mars 2008	3 000 000	3 000 000
	6 mars 2008	10 300 000	10 300 000
	6 mars 2008	5 978 300	5 480 101
	25 mars 2008	15 000 000	15 000 000
	27 mars 2008	400,000	–
	10 avril 2008	28 050 000	25 376 502
		189 473 300	**171 616 142**
Affaires civiques et Immigration	14 février 2008	100 000	100 000
	25 mars 2008	1 500 000	–
	27 mars 2008	3 254 400	2 682 617
		4 854 400	**2 782 617**
Services sociaux et communautaires	21 juin 2007	846 000	–
	21 juin 2007	6 752 900	6 752 900
	19 juillet 2007	4 400 000	–
	24 janvier 2008	33 070 000	33 070 000
	24 janvier 2008	6 700 000	4 785 840
	14 février 2008	15 700 000	15 700 000
	6 mars 2008	29 100 000	21 581 675
	25 mars 2008	15 000 000	13 949 999
	27 mars 2008	1 200 000	300 000
	27 mars 2008	122 250 000	96 271 799
		235 018 900	**192 412 213**
Sécurité communautaire et Services correctionnels	7 juin 2007	1 000 000	–
	21 juin 2007	1 050 700	1 050 700
	21 juin 2007	384 200	384 200
	16 août 2007	135 600	135 600
	16 août 2007	2 640 700	2 640 700
	24 janvier 2008	161 400	161 400
	24 janvier 2008	2 128 000	2 128 000
	14 février 2008	5 054 300	3 848 443
	14 février 2008[a]	–	–
	22 février 2008	10 086 800	10 086 800
	6 mars 2008	13 103 800	9 601 800

a. Un arrêté du Conseil du Trésor d'un montant de 152 500 000 $ a été émis le 14 février 2008, mais il a été annulé le 27 mars 2008.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Sécurité communautaire et Services correctionnels (suite)	25 mars 2008	5 000 000	4 817 744
	27 mars 2008	61 634 000	47 859 721
	10 avril 2008	13 000 000	9 591 543
		115 379 500	**92 306 651**
Culture	28 novembre 2007	200 000	200 000
	25 mars 2008	75 511 000	65 187 197
		75 711 000	**65 387 197**
Développement économique et Commerce	13 décembre 2007	5 000 000	5 000 000
	24 janvier 2008	2 850 000	2 000 000
	18 mars 2008	150 000	–
	10 avril 2008	29 985 000	25 770 250
		37 985 000	**32 770 250**
Éducation	17 mai 2007	3 046 800	–
	21 juin 2007	1 750 000	–
	16 juillet 2007	3 000 000	–
	30 août 2007	11 299 500	–
	11 mars 2008	7 000 000	4 588 569
		26 096 300	**4 588 569**
Énergie	18 juin 2007	19 350 000	9 986 556
	21 juin 2007	2 470 000	–
		21 820 000	**9 986 556**
Environnement	21 juin 2007	2 390 600	2 117 256
	30 août 2007	1 062 700	–
	6 mars 2008	19 250 000	19 250 000
	27 mars 2008	4 000 000	3 809 859
	31 mars 2008	10 490 400	10 344 906
	4 avril 2008	2 809 400	2 340 848
		40 003 100	**37 862 869**
Finances	21 juin 2007	300 000	–
	13 août 2007	1 000 000	460 861
	16 août 2007	179 200	–
	6 mars 2008	342 475 000	–
	25 mars 2008	22 000 000	2 392 098
	27 mars 2008	65 155 000	–
		431 109 200	**2 852 959**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Services gouvernementaux	26 avril 2007	67 800 000	67 800 000
	21 juin 2007	300 000	300 000
	24 janvier 2008[b]	9 087 000	8 737 000
	6 mars 2008[b]	1 100 000	1 100 000
	6 mars 2008[b]	43 647 300	34 237 574
	28 mars 2008[b]	1 156 500	1 028 945
	19 août 2008	4 783 900	4 782 903
		127 874 700	**117 986 422**
Santé et Soins de longue durée	19 juillet 2007	800 000	–
	25 juillet 2007	39 200 000	–
	31 janvier 2008	1 926 500	1 926 273
	20 février 2008	15 040 100	12 838 891
	6 mars 2008	547 244 500	546 252 942
	13 mars 2008	8 421 000	8 056 421
	27 mars 2008	129 359 800	118 772 741
	19 août 2008	44 000 000	37 902 665
		785,991,900	**725 749 933**
Promotion de la santé	6 mars 2008	200 000	–
	18 mars 2008	192 700	–
		392 700	**–**
Affaires intergouvernementales	10 août 2007	200 000	200 000
	7 septembre 2007	200 000	200 000
	13 septembre 2007	150 000	150 000
	5 octobre 2007	50 000	50 000
	22 novembre 2007	200 000	200 000
	25 mars 2008	5 000 000	4 643 225
		5 800 000	**5 443 225**
Travail	2 janvier 2008	70 000	12 237
	19 février 2008	115 000	–
		185 000	**12 237**
Affaires municipales et Logement	7 juin 2007	6 000 000	–
	22 août 2007	1 200 000	1 198 000
	6 mars 2008	7 000 000	6 743 653
	28 mars 2008	835 200	387 611
		15 035 200	**8 329 264**

b. Lors de l'émission de ces arrêtés du Conseil du Trésor, le Ministère portait le nom de ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Richesses naturelles	17 mai 2007	2 319 400	2 319 400
	21 juin 2007	1 885 000	1 885 000
	21 juin 2007	51 400 000	29 809 638
	24 janvier 2008	13 313 500	13 313 500
	6 mars 2008	13 900 000	4 670 431
	6 mars 2008	3 502 500	1 011 810
		86 320 400	**53 009 779**
Développement du Nord et Mines	21 juin 2007	400 000	400 000
	24 janvier 2008	7 000 000	7 000 000
	3 mars 2008	50 000	–
	25 mars 2008	9 700 000	9 700 000
	27 mars 2008	10 400 000	9 347 263
	27 mars 2008	12 000 000	11 862 205
		39 550 000	**38 309 468**
Office des affaires francophones	4 juin 2007	541 000	541 000
	19 juillet 2007	51 000	51 000
	6 mars 2008	115 200	101 365
		707 200	**693 365**
Bureau du lieutenant-gouverneur	14 février 2008	**180 000**	**177 334**
Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario	21 juin 2007	3 200 000	3 200 000
	16 août 2007	6 631 500	1 099 414
		9 831 500	**4 299 414**
Renouvellement de l'infrastructure publique	16 août 2007	10 678 000	–
	16 août 2007	50 000 000	50 000 000
	14 février 2008	33 249 400	33 249 400
	6 mars 2008	58 610 500	–
	6 mars 2008[c]	–	–
	31 mars 2008	5 142 900	107 124
	10 avril 2008	20 000 000	–
		177 680 800	**83 356 524**
Recherche et Innovation	25 juillet 2007	3 500 000	3 500 000
	2 janvier 2008	5 000 000	2 800 000
	24 janvier 2008	34 960 000	24 330 000
	14 février 2008	10 000 000	–
	25 mars 2008	36 500 000	26 499 683
		89 960 000	**57 129 683**

c. Un arrêté du Conseil du Trésor d'un montant de 761 300 $ a été émis le 6 mars 2008, mais il a été annulé le 10 avril 2008.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Revenu	21 juin 2007	8 573 900	–
	16 août 2007	3 036 700	–
	16 août 2007	7 889 500	–
		19 500 100	**–**
Petites entreprises et Entrepreneuriat	25 mars 2008	**6 000 000**	**5 053 955**
Tourisme	21 juin 2007	1 709 400	1 709 400
	25 juillet 2007	1 900 000	1 900 000
	15 novembre 2007	10 906 700	4 383 498
	13 décembre 2007	10 000 000	10 000 000
	16 janvier 2008	20 000 000	20 000 000
	12 février 2008	3 000 000	3 000 000
	12 février 2008	10 900 000	10 900 000
	6 mars 2008	3 451 000	3 451 000
	18 mars 2008	900 000	900 000
	27 mars 2008	1 371 800	1 224 683
		64 138 900	**57 468 581**
Formation, Collèges et Universités	17 mai 2007	2 453 200	2 453 200
	21 juin 2007	7 300 000	7 300 000
	30 août 2007	750 000	750 000
	27 novembre 2007	7 387 500	7 387 500
	16 janvier 2008	373 000 000	373 000 000
	11 février 2008	91 350 000	91 350 000
	6 mars 2008	13 294 900	8 748 962
	25 mars 2008	34 468 000	31 585 341
	27 mars 2008	5 770 500	1 999 999
	19 août 2008	4 976 200	4 976 163
		540 750 300	**529 551 165**
Transports	7 juin 2007	3 000 000	3 000 000
	21 juin 2007	1 854 800	1 073 145
	21 juin 2007	998 300	–
	21 juin 2007	46 026 100	30 579 000
	19 juillet 2007	878 900	–
	25 juillet 2007	890 000	890 000
	13 décembre 2007	7 000 000	7 000 000
	2 janvier 2008	300 000 000	291 632 221
	16 janvier 2008	200 000 000	169 490 994
	24 janvier 2008	5 773 000	1 585 038
	6 mars 2008	15 826 300	–

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Transports (suite)	18 mars 2008	2 616 900	–
	3 avril 2008	7 700 000	6 899 894
		592 564 300	**512 150 292**
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		**4 048 998 000**	**3 019 079 106**

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

20 rue Dundas Ouest
Case 105, 15e étage
Toronto, ON
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISSN 1719-2617 (imprimé)
ISBN 978-1-4249-8157-1 (imprimé), 2008

ISSN 1911-7086 (en ligne)
ISBN 978-1-4249-8158-8 (PDF), 2008

FSC
Mixed Sources
Sources Mixtes